

Избирательная система России: опыт формирования и перспективы развития

Э.А. ПАМФИЛОВА

Главная задача организаторов выборов – добиться доверия избирателей

В первую очередь хочу констатировать, что российская избирательная система дееспособна и восприимчива к запросам общества. Главное – она динамично развивается, чувствительно реагируя на все вызовы и запросы, и готова к диалогу о решении существующих проблем и возможных способах модернизации.

В этом отношении я считаю, что новому составу Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, опираясь на политическую волю и поддержку Президента страны, удалось переломить негативные тенденции, сложившиеся в избирательном процессе. Возможно, мое утверждение звучит несколько самонадеянно, но данную оценку деятельности ЦИК России разделяют и многие авторитетные эксперты. Полагаю, что мы сумеем мобилизовать силы организаторов выборов, консолидироваться со всеми участниками выборов для развития электоральной демократии в России.

Конечно, это только начало пути. Чтобы четко понимать, как действовать дальше и как не свернуть с основной магистрали развития политической системы Российской Федерации на кривые дорожки, нам сегодня очень важно сверять наши шаги с научным и экспертным сообществом, общественным мнением, со специалистами, представителями партий, которые заслуживают искренней благодарности за огромный вклад в совершенствование избирательного законодательства, и, наконец, с главным действующим лицом избирательного процесса – избирателем.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации не собирается выходить за рамки своей компетенции, которая четко определена законом. Но мы заинтересованы в широком обсуждении всего спектра актуальных электоральных проблем, общего состояния современной избирательной системы и векторов ее развития с тем, чтобы по итогам дискуссий систематизировать наши идеи и замечания, облечь их в пакет

конкретных и конструктивных предложений, которые можно было бы представить на рассмотрение Президенту Российской Федерации и законодателям. Принимать решение – их дело. Но то обстоятельство, что мы, организаторы выборов, совместно со всеми сторонами, заинтересованными в совершенствовании отечественной избирательной системы, выступаем инициаторами изменений в развитии электоральной демократии в нашей стране, полностью соответствует политической стратегии государственной власти Российской Федерации. Именно в рамках этой стратегии мы должны определить свое место в политической структуре и жизни страны, определить, что и как мы должны делать.

Попытаюсь схематично классифицировать проблемы, с которыми сталкиваются избирательные комиссии всех уровней.

К первому блоку проблем я отношу внутренние проблемы самой системы избирательных комиссий. Здесь два аспекта: вопросы, которые ЦИК России может решить в рамках своих полномочий, и внешние проблемы, решение которых находится за пределами нашей компетенции, то есть вопросы, которые невозможно снять без совершенствования законодательства. Например, вопрос формирования комиссий субъектов Российской Федерации без необходимого законодательного обеспечения нам не решить.

Второй блок важнейших проблем, которые нам предстоит устранить как можно в более короткие сроки, связан с техническим переоснащением и модернизацией электорального поля и представляет собой блок предложений для серьезных законодательных изменений.

Третий блок проблем охватывает вопросы совершенствования избирательного законодательства, то есть изложения правил выборов и законодательного урегулирования ряда выявленных проблем.

Отдельно отмечу необходимость установления законодательных мер, направленных на борьбу со злоупотреблением преимуществами должностного положения, иначе говоря, административным ресурсом. Я неспроста выделяю данный вопрос из спектра законодательных проблем. Как показали выборы 2016 года, для нашей избирательной системы эта проблема продолжает оставаться одной из самых острых и актуальных.

Непростой задачей для организаторов выборов является правовое просвещение гражданского общества как инструмент популяризации демократических институтов избирательных процессов и информационного обеспечения выборов. Над этим надо подумать не только избирательным комиссиям, но и общественным организациям. Думаю, что для решения этой задачи нам необходимо объединить усилия с Общественной палатой, институтом уполномоченных по правам человека и Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека.

Наша дальнейшая избирательная стратегия должна строиться системно, с учетом современных вызовов и запросов ближайшего будущего.

Нам важно сформулировать азы нашей стратегии, увидеть целостную картину избирательной системы. Очевидно, нет никакого смысла изобретать велосипед. Уже многое сказано и экспертным, и научным сообществом, и общественностью. Сейчас главное заключается в актуализации наработанного, исходя, с одной стороны, из современных вызовов, а с другой – из того, что потребуется завтра. И то, и другое должно подчиняться единой логике развития.

Существует несколько, бесспорно, основополагающих для избирательной стратегии тезисов, содержание которых, несмотря на их очевидность, зачастую носит субъективный характер. Именно поэтому дискуссии вокруг этих тезисов не утихают. Назову два из них.

Первый. Избирательная система должна вызывать безусловное доверие граждан – это то, к чему мы должны стремиться. Следовательно, она должна быть как максимально прозрачной и понятной для общества, так и доступной для гражданского контроля.

Второй. Здесь я позволю себе тавтологию, но без нее в изложении данного тезиса не обойтись. Избирательная система не должна быть избирательной. Необходимо на законодательном и правоприменительном уровнях обеспечить для всех кандидатов равные стартовые условия, включая регистрацию, равный доступ ко всем средствам, обеспечивающим агитацию, на всем протяжении избирательной кампании, равноправную конкурентную среду, а также честный подсчет голосов избирателей и обеспечение неотвратимости наказания за фальсификацию независимо от служебного положения.

В отношении обоих тезисов прошедшая избирательная кампания по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва показала, что Россией выбор сделан. Итоги выборов как основы демократического устройства государства, закрепленного в Конституции страны, отражают как прямое волеизъявление тех, кто пришел на избирательные участки 18 сентября 2016 года, так и тех, кто этого не сделал и остался равнодушным. Как расшевелить равнодушных, чтобы, как говорил известный польский и советский писатель Бруно Ясенский, «с их молчаливого согласия не совершались предательства»? Это еще один весьма непростой вопрос, на который нам предстоит ответить в самое ближайшее время. Ведь равнодушные люди предают не только свое будущее, они предают и будущее своих детей.

В период подготовки и проведения избирательной кампании 2016 года ЦИК России делала все возможное, чтобы с учетом всех обстоятельств, сложившихся вокруг нашей страны, вокруг самих выборов, действовать максимально открыто и прозрачно, в постоянном взаимодействии с научным и экспертным сообществом, со всеми, кто хотел с нами взаимодействовать, включая общественные движения, институты гражданского общества и политические партии. Центральной избирательной комиссии Российской Федерации удалось создать для представителей

средств массовой информации и наблюдателей максимально благоприятные условия. Максимальной открытости мы придерживались и при работе с международными наблюдателями.

На выборах 2016 года у нас было беспрецедентное количество наблюдателей – 774 международных наблюдателя из 11 международных организаций, представляющих 63 государства. В том числе 63 человека приехали из Соединенных Штатов Америки (максимальное количество наблюдателей), из Германии – 60. Все наблюдатели работали свободно там, где хотели. В общей сложности международные наблюдатели осуществляли мониторинг выборов в 55 регионах России. Нам нечего было скрывать. Кстати, приглашения на выборы мы своевременно разослали во все посольства и международные организации, то есть наблюдать могли все, кто хотел.

Благодаря Президенту Российской Федерации и федеральному правительству нам удалось в достаточно сжатые сроки организовать видеонаблюдение на более чем трети избирательных участков. Видеонаблюдение позволило адекватно реагировать на различные нарушения избирательно-го законодательства при рассмотрении обращений избирателей.

Сыграла свою роль и работа «горячей линии» связи с избирателями, организованной в здании ЦИК России, которая начала действовать с самого начала избирательной кампании, охватила весь ее период и тем самым дала возможность организаторам выборов вовремя корректировать свою деятельность и предупреждать многие злоупотребления.

С учетом сроков избирательной кампании заблаговременно был принят ряд мер для упрощения процедур рассмотрения жалоб. Работа в данном направлении шла в более чем оперативном режиме, все делалось для того, чтобы проблемы решались без всяких задержек.

Выборы проходили по смешанной системе, что увеличило шанс малых политических партий на избрание кандидатов. В этот раз не все получилось, но для тех, кто будет работать, перспектива хорошая. В 2017 году будет довольно большое количество муниципальных выборов. Те партии, которые действуют последовательно, имеют все шансы добиться успеха. Кстати, если в избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы седьмого созыва участвовало 14 партий, то в выборах регионального и муниципального уровней принимало участие свыше 40 партий. Думаю, это хороший показатель, к тому же немало представителей разных партий оказались избранными.

В настоящее время в ЦИК России заложены основы для работы, особенно по наиболее важным и актуальным электоральным проблемам. Таких проблем, прямо скажу, немало. По некоторым из них у комиссии наблюдается консенсус, то есть решаются они в атмосфере полного взаимопонимания. По другим возникают прямо противоположные точки зрения, абсолютно разные подходы. Думаю, путь к верному решению иногда и должен пролегать через различные мнения. Главное заключается

в том, что цель у нас одна – совершенствование избирательной системы Российской Федерации. И мы этой цели достигнем!

Проблемные моменты, возникающие в ходе применения законодательства о выборах, были и, наверное, будут. Наша задача состоит в том, чтобы реагировать на них как можно быстрее и так же быстро устранять их причины и последствия.

Перечислю некоторые проблемные темы.

Значительное число обращений по поводу невозможности избирателей проголосовать по месту их фактического пребывания показывает, что в нынешнем виде избирательное законодательство не учитывает объемов внутренней миграции населения. Имеющиеся в распоряжении организаторов выборов инструменты – досрочное голосование и использование открепительных удостоверений, порядок включения избирателей в списки по месту пребывания и другие – усложнены и не позволяют избирателям воспользоваться правом голоса в полной мере. Можно предположить, что практическая неизменность закона в этой сфере оказала значительное влияние на низкую явку избирателей на прошедших выборах, и одна из наших задач – выявить причинно-следственные связи в данном вопросе.

Судя по результатам регистрации федеральных списков кандидатов и кандидатов-одномандатников, ни одна из политических партий, не освобожденных от сбора подписей, не смогла собрать необходимое количество подписей. Кроме того, было зарегистрировано всего 19 кандидатов из более чем 300 самовыдвиженцев. При этом если установленное законом количество подписей не вызывает вопросов в плане возможности их сбора, то законодательное регулирование порядка сбора подписей оставляет возможность для нарушения избирательных прав граждан. Излишне жесткие требования к оформлению подписных листов в ряде случаев приводят к выбраковке действительных подписей избирателей. Известно несколько случаев, когда организаторы выборов просто вынуждены были отказывать кандидатам в регистрации по чисто формальным причинам. Иногда это не только организационная, но и тяжелая эмоциональная проблема как для тех, кому отказывают, так и для тех, кто отказывает.

В законодательстве отдельных субъектов Российской Федерации необоснованно затянут начальный срок периода выдвижения кандидатов, списков кандидатов. Тем самым официальное начало избирательной кампании в день официального опубликования решения о назначении выборов теряет смысл, а фактическое ее начало, установленное региональным законом, неминуемо влечет за собой сокращение сроков иных избирательных действий, в том числе действий по сбору подписей.

Еще одна проблема заключается в том, что объем документов и сведений, представляемых кандидатами и политическими партиями, а также порядок их представления в Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» недостаточно структурированы и сложны для восприятия. Несмотря на

нормативные акты ЦИК России и на наше максимально благожелательное отношение и желание помочь, практически у всех политических партий возникали сложности со своевременностью и комплектностью представляемых документов.

Играет отрицательную роль определенная неточность формулировок, связанных с определением действий, совершаемых с использованием преимуществ должностного положения. Данная неоднозначность привела к тому, что избирательные комиссии, по-разному трактуя нормы законодательства в отношении разных кандидатов, вольно или невольно нарушали принципы равенства. Многие высокопоставленные должностные лица, идущие на выборы, воспользовались этими лазейками в избирательном законодательстве, действуя буквально, как говорится, на грани фола. Нам как организаторам выборов оставалось только наблюдать за всеми этими действиями за неимением в нашем распоряжении соответствующих инструментов.

Думаю, понятно, что здесь речь идет об использовании административного ресурса. Это в США действующий президент может агитировать в свое рабочее время за своего кандидата-однопартийца, используя должностное положение. Но там так принято. В России же использование административного ресурса на выборах является практически основным негативным элементом и вызывает негодование не только у независимых экспертов, но и у избирателей. Это означает одно: в этом вопросе необходимо наводить порядок.

Подобное же негодование вызывает и отсутствие действенных механизмов ответственности за фальсификацию итогов голосования вследствие недостаточной независимости избирательных комиссий. К сожалению, это – наша реальность, требующая быстрых и результативных мер по противодействию фальсификациям.

Еще по одной проблеме мы начали, как говорят, бить во все колокола. Мы столкнулись с огромной технической проблемой из-за того, что мероприятия по расходованию средств из федерального бюджета, выделяемых на подготовку и проведение федеральной избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации, непосредственно связаны с датой официального опубликования решения об их назначении. В совокупности со сроками избирательной кампании это обстоятельство делает невозможной организацию закупочной деятельности для ЦИК России, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». И эта проблема требует срочного решения.

О вопросах, связанных с предвыборной агитацией, нам еще предстоит говорить. Мы будем рассматривать несколько направлений совершенствования норм об информационном обеспечении выборов, в том числе, например, сохранение гарантий на бесплатное эфирное время.

По вопросу организации голосования и подсчета голосов следует при установлении норматива на образование избирательных участков обсудить возможность уменьшения числа избирателей с 3000 до 500 человек с одновременным уменьшением количества членов УИК на участке. Множество ошибок связано с тем, что люди оказываются психологически, эмоционально, технически и, наконец, физически перегружены огромным объемом работы. В некоторой степени данная проблема может найти решение в правильной организации труда.

Дальнейшей проработки требуют вопросы профессиональной подготовки членов УИК, резерва их составов, тестирования и учета результатов тестирования при формировании УИК. Обучение членов комиссий не должно быть связано с теми или иными выборами. Оно должно быть постоянным и системным процессом. Неслучайно причиной многих жалоб является то обстоятельство, что мы недоучили наших членов комиссий.

Возвращаясь к проблеме использования открепительных удостоверений, досрочного голосования и голосования вне помещения для голосования, подчеркну: здесь мы сталкиваемся с дилеммой. С одной стороны, мы должны максимально обеспечить конституционные права граждан, с другой – именно эти позиции и являются основным источником для фальсификаций и злоупотреблений. Видимо, это тот случай, когда сама ситуация толкает нас на поиски золотой середины.

В вопросе внедрения новых информационных технологий в избирательный процесс и модернизации его материально-технической базы у нас есть серьезные наработки. Надеемся, что нам удастся полностью решить проблему видеонаблюдения. Также надеемся, что удастся дополнительно закупить КОИБ, последовательно наращивая их количество. На последних выборах в трех регионах мы опробовали применение QR-кода, то есть сканирование протокола голосования, при котором сразу все сведения идут в систему ГАС «Выборы». Сегодня техническая модернизация электорального поля является общемировой тенденцией, и думаю, что нам нужно стать, как говорится, законодателем моды в области модернизации выборов.

Завершая перечисление проблем, решения по которым требуют быстроты и основательности, назову еще одну, которая особенно волнует представителей участковых и территориальных избирательных комиссий: проблема упрощения протокола УИК, из которого необходимо убрать некоторые вспомогательные сведения. И в этом направлении нам необходимо учитывать опыт избирательных комиссий, социологические данные и мнения экспертов.

Список перечисленных проблем далеко не полный, но в него вошли наиболее актуальные вопросы избирательного законодательства и электоральной практики с точки зрения повышения доверия граждан к выборам. Очень хорошо, когда международные эксперты, наши независимые, оппо-

зиционные, критично настроенные эксперты и представители партий дают свои оценки избирательной кампании – все это необходимо, очень важно, и мы к ним прислушиваемся. Но самое главное, – что думают наши граждане, какую они дают оценку выборам и каков их уровень доверия к избирательной системе. Если граждане увидят, что от их голоса, от их решения зависит будущее, то они будут приходить на избирательные участки. Поэтому максимальное доверие – это основная цель нашей работы, которая в конечном счете сводится к тому, чтобы минимизировать злоупотребления и фальсификации. На пути к достижению доверия избирателей нами сделано многое, предстоит же сделать еще больше.