

Некоторые итоги выборов 2016 года и вопросы совершенствования избирательного законодательства

Прошедшая избирательная кампания дала еще один повод для генерирования нашим обществом новых идей по укреплению избирательной системы страны, повышения доверия избирателей к выборам. Дискуссии на эту тему, иногда очень горячие, уже давно идут на различных площадках. Но сейчас настало то самое время, когда не только можно, но и нужно всерьез заняться дальнейшим совершенствованием избирательных процедур.

Избирательная система в новейшей истории России выполняла и продолжает выполнять свою историческую миссию. Несмотря на то, в стране изменилась общественно-экономическая формация, строительство политической системы в буквальном смысле начиналось с нуля, выборы различных уровней в целом обеспечивали и обеспечивают демократическую смену власти. Это стало в первую очередь возможным потому, что в короткое время в стране была создана правовая база организации и проведения выборов, сформирована система избирательных комиссий, которые в абсолютном большинстве комплектовались хорошо подготовленными и обученными кадрами.

Конечно, недостатки в работе избирательных комиссий были, иногда и достаточно серьезные. Но таких ошибок, которые бы поставили под сомнение итоги выборов в целом по стране, к счастью, не было. Почему к счастью? Да потому, что выборы часто используются различными, в первую очередь проигравшими их политиками как повод, а реже как причина для реализации своих несбывшихся амбиций.

Как мне представляется, причина нереализованных походов во власть некоторых претендентов банальна. Просто в большинстве случаев избиратели не поддержали тех или иных кандидатов. Но почему в таких случаях неостребованные политики частенько пытались раскатать поствыборную ситуацию? Вот шансы у них на пересмотр итогов выборов, как показала практика, в том числе и судебная, вплоть до международных судебных

ВОЛКОВ Василий Петрович – заместитель руководителя Рабочей группы по организации избирательного процесса в Вооруженных Силах Российской Федерации, член ЦИК России в 1999–2011 годах, кандидат юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации

инстанций, в абсолютном большинстве случаев были минимальными. Но многочисленные попытки имели место быть.

Одна из основных причин подобных попыток заключается в наличии некоторых пробелов в избирательном законодательстве и других отраслях права, неправильной расстановке акцентов и приоритетов в реализации избирательных прав различными участниками избирательного процесса и т.д. Например, не секрет, что в некоторых субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях использовался административный ресурс.

Спорным является применение в процессе выборов технологии под народным названием «паровоз». Закон не запрещает известным в стране личностям участвовать в качестве кандидатов на различных выборах, хотя многим избирателям и самим таким кандидатам заранее достоверно известно, что даже если его изберут, он не пойдет на выборную должность.

Но гораздо более вопиющими являются случаи, когда административный ресурс используется для достижения целей по продвижению во власть нужного человека. Причем, нужного не для страны или избирателей, а для узкого круга людей с неограниченными материальными и административными возможностями. Практически всякий раз подобные случаи становятся достоянием общественности, что заставляет людей задуматься в том числе и о справедливости происходящего.

Если бы не пресловутый административный ресурс, состав представительного органа мог бы быть иным, возможно, по качеству он был бы лучше. А использование теми или иными личностями административного ресурса ставит легитимность избранной власти под вопрос. Иногда результаты подобных действий, оборачивающихся увеличением социальной напряженности в том или ином регионе, используются несостоявшимися политиками раскачивания ситуации с целью «половить рыбку в мутной воде».

Можно ли минимизировать или даже устранить некоторые издержки избирательного и иного законодательства, которые дают повод для того, чтобы усомниться в итогах голосования на выборах и легитимности власти? Можно! Но для этого нужно начать системную работу по устранению этих сдержек не откладывая, то есть уже сегодня.

Для этого необходимо сформировать рабочую группу в оптимальном составе, которая должна будет проанализировать избирательное законодательство, регулирующее все стадии избирательного процесса и практику, в том числе судебную, его применения, и разработать предложения по совершенствованию всей избирательной системы. В эту группу необходимо включить представителей науки, организаторов выборов, общественности, заинтересованных государственных органов и структур. Было бы неплохо детально проанализировать опыт других государств и использовать то, что будет возможным и полезным для нас.

Разработанные предложения необходимо обсудить в самых широких кругах российской общественности, а возможно, организовать всенарод-

ное обсуждение. Только при таком отношении к этой важнейшей государственной задаче можно рассчитывать на дальнейшее укрепление доверия к выборам со всеми вытекающими положительными последствиями.

Конечно, работа эта чрезвычайно ответственная, сложная, требующая привлечения значительного числа ученых и практиков, а также хорошей организации технологии самого процесса разработки предложений и максимально широкого их обсуждения на самых различных площадках. Она требует и немалого времени.

Например, когда в Советском Союзе было принято решение о разработке системы законодательных актов в области обороны страны, то от идеи до широкого их обсуждения в СМИ, научных кругах, министерствах и ведомствах, последующей затем обработки и анализа поступивших многочисленных предложений (их было более двенадцати тысяч) прошло почти два года.

Представляется, что для совершенствования избирательного законодательства усилий и времени потребуется не меньше, а скорее всего больше. Но это в том случае, если заниматься этой работой серьезно и ответственно, а не просто провести очередной «косметический ремонт» нашего общего дома под названием «избирательная система России» в широком смысле этого понятия.

Избирательной системе России уже почти четверть века. Конечно, за эти годы в основной избирательный закон и другие специальные законы были внесены десятки изменений и уточнений. И эти законы теперь во многом отличаются от первоисточников, что вполне естественно. К сожалению, не все изменения способствовали укреплению доверия к избирательным комиссиям и к выборам в целом. Некоторое недоверие избирателей связано в том числе и с системными недоработками избирательного законодательства. К примеру, порядок формирования избирательных комиссий всех уровней уже давно следует изменить, надо отказаться от так называемого партийного принципа.

Очевидно, что большинство партийных членов комиссий с правом решающего голоса вынуждены, подчиняясь партийной дисциплине, защищать интересы своих партий и кандидатов на выборные должности от этих партий, даже если их действия не совсем вписываются в рамки закона. По мнению многих участников избирательного процесса, сложившаяся практика негативно сказывается в целом на имидже избирательных комиссий и на их возможности объективно и беспристрастно рассматривать избирательные споры, руководствуясь только законом, а не узкопартийными интересами. Члены избирательных комиссий всех уровней должны защищать интересы всех избирателей, а не только представителей политических партий.

Кроме того, проблему дальнейшего укрепления доверия к выборам можно минимизировать, освободив избирательные комиссии от целого ряда функций, не связанных непосредственно с организацией избиратель-

ного процесса. Например, от рассмотрения избирательных споров. В некоторых странах, как известно, эту задачу выполняют специально созданные избирательные советы (избирательные трибуналы, избирательные суды и т.д.). А вот роль членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса необходимо существенно усилить.

Необходимо также изменить процедуры выдвижения кандидатов в состав избирательных комиссий, а также порядок назначения и освобождения от должности председателей комиссий всех уровней, исключив какую-либо их зависимость от кого бы то ни было, кроме закона, по образу и подобию, как минимум, судей, защищенных Основным законом страны (см. статьи 120 и 121 Конституции Российской Федерации, где прямо указано, что судьи независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону. В Конституции также закреплён принцип несменяемости судей, за исключением случаев, установленных федеральным законом). Несомненно, что подобные и другие конституционные принципы будут способствовать повышению авторитета и независимости членов избирательных комиссий и, как следствие, самих избирательных комиссий.

Другим важным моментом дальнейшего укрепления независимости избирательных комиссий являются изменения порядка их финансирования. Представляется, что избирательные комиссии всех уровней, вплоть до территориальных (окружных) избирательных комиссий, а в некоторых случаях и участковые избирательные комиссии должны финансироваться только из федерального бюджета.

Но опять же по образу и подобию финансирования некоторых государственных органов, например, судебной системы, правоохранительных органов и других структур, такой опыт в стране успешно применяется, что практически исключает зависимость этих органов и структур от региональных и местных властей. Предложения, как это сделать в отношении избирательных комиссий, выдвигаются давно. Их воплощение в реальную жизнь могло бы дать большой эффект в деле дальнейшего укрепления независимости и повышения авторитета избирательных комиссий. А это, в свою очередь, одно из важнейших условий укрепления легитимности выборов и избранной власти.

Можно также подумать над:

порядком подсчета голосов и структурой итоговых протоколов и сводных таблиц;

введением удостоверений избирателя;

уточнением порядка и субъектности досрочного голосования отдельных категорий избирателей, например, военнослужащих, несущих боевое дежурство или выполняющих другие важные государственные задачи, представителей других силовых структур;

детализацией применения видеонаблюдения на избирательных участках, где голосуют некоторые категории избирателей;

разработкой порядка допуска на избирательные участки наблюдателей на так называемых закрытых территориях, особенно международных наблюдателей;

разработкой порядка голосования по почте избирателей, проживающих за пределами территории Российской Федерации;

изменением довольно затратного и трудоемкого способа изготовления, доставки избирательной документации и информационных материалов участковым избирательным комиссиям за пределами России, используя для этого имеющиеся технические возможности.

Есть значительное количество и других конкретных предложений, которые неоднократно высказывались представителями науки и организаторами выборов, и которые необходимо тщательно изучить, проанализировать. Речь идет в том числе и о тех предложениях, которые кому-то могут показаться на первый взгляд парадоксальными, но которые в своей основе имеют рациональную почву.