

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИИ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ ЦЕНТРАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ
КОМИССИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Александр Альбертович Вешняков

Читатели Федерального справочника (выпуск 8) смогли познакомиться с основными направлениями развития и совершенствования законодательства Российской Федерации о выборах на ближайшие годы.

Поэтому в юбилейном выпуске хотелось бы проинформировать читателя о том, что удалось реализовать в 2001 году из намеченной программы совершенствования избирательного законодательства по итогам прошедших федеральных, региональных и местных выборов 1999–2000 годов.

Федеральный закон «О политических партиях»

Первоочередной задачей в текущем цикле обновления федерального законодательства, обеспечивающего реализацию избирательных прав граждан Российской Федерации, была признана разработка Федерального закона «О политических партиях». Он был подготовлен ЦИК России в сотрудничестве с представителями фракций Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и вступил в силу 14 июля 2001 года. В законе закреплено конституционное право граждан Российской Федерации на объединение в политические партии, определены понятие политической партии и ее структура. В политической партии должно состоять не менее 10 тысяч ее членов, при этом партия должна иметь региональные отделения более чем в половине субъектов Российской Федерации численностью не менее 100 членов политической партии.

Наряду с установлением способов создания политической партии, ее внутреннего устройства и порядка государственной регистрации законом регулируется государственная поддержка пар-

тий путем государственного финансирования по итогам их участия в выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации.

Федеральный закон «О политических партиях» предусматривает двухлетний переходный период, в течение которого ныне действующие политические общественные объединения, чтобы не утратить право участвовать в выборах, должны преобразоваться в политические партии. Учитывая, что в текущем полугодии многие из них активно готовятся к преобразованию, а 6 – уже провели соответствующие съезды, избирательное законодательство не должно стать препятствием для участия созданных политических партий в выборах и, более того, должно содержать нормы, стимулирующие партии к участию в избирательных кампаниях. Поэтому в ЦИК России были подготовлены соответствующие изменения и дополнения в базовый Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

27 августа 2001 года Президент Российской Федерации внес в Государственную Думу указанный законопроект, который представляет собой по сути новую редакцию базового Федерального закона об основных гарантиях. Спустя два месяца, 31 октября 2001 года, проект был принят Государственной Думой в первом чтении, и в настоящее время продолжается интенсивная работа по учету в нем поправок субъектов права законодательной инициативы.

В связи с вступлением в силу Федерального закона «О политических партиях» в законопроекте предлагается новое содержание понятия «избирательное объединение». При проведении федеральных и региональных выборов избирательными объединениями признаются только политические партии и их региональные отделения, а при проведении выборов в органы местного самоуправления – также иные общественные объединения, созданные и зарегистрированные в форме общественной организации либо общественного движения. При этом необходимо отметить, что в течение двух лет со дня вступления в силу Федерального закона «О политических партиях» избирательными объединениями (наряду с политическими партиями) будут также признаваться общероссийские политические общественные объединения, созданные и зарегистрированные в соответствии с Федеральным законом «Об общественных объединениях».

Ряд положений законопроекта направлен на стимулирование участия политических партий в выборах различного уровня. Так, статьей 31 законопроекта предусматривается возможность регистрации кандидатов (списков кандидатов), выдвинутых избирательными объединениями и избирательными блоками, без сбора подписей избирателей или внесения избирательного залога. При этом следует отметить, что такая возможность предоставляется лишь тем избирательным объединениям и избирательным блокам, кандидаты которых по результатам предыдущих выборов были избраны депутатами, должностными лицами органов государственной власти или органов местного самоуправления либо списки кандидатов которых приняли участие в распределении депутатских мандатов.

Результаты предыдущих выборов могут учитываться и при определении объема бесплатного эфирного времени, предоставляемого избирательным объединениям, избирательным блокам на каналах государственных и муниципальных организаций телерадиовещания. Кроме того, в отличие от других участников предвыборной агитации избирательным объединениям и избирательным блокам, выдвинувшим кандидатов, могут быть предоставлены дополнительные платные и бесплатные эфирное время, а также печатная площадь для проведения своей избирательной кампании.



Для стимулирования работы политических партий в регионах Российской Федерации в законопроекте устанавливаются общие правила применения смешанной избирательной системы при проведении выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии со статьей 29 законопроекта конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации может предусматриваться, что не менее половины депутатских мандатов в органе законодательной власти субъекта Российской Федерации или в одной из его палат распределяется между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями и избирательными блоками, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым списком кандидатов. При этом законом субъекта Российской Федерации может быть установлен минимальный процент голосов избирателей, полученных списком кандидатов, преодоление которого позволяет этому списку кандидатов принять участие в распределении депутатских мандатов. К распределению должно быть допущено не менее двух списков кандидатов, которые в совокупности получили более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Целый ряд изменений направлен на исключение возможности использования при проведении выборов так называемого административного ресурса. В частности, предусматривается, что не только государственные и муниципальные служащие, но и лица, замещающие государственные и муниципальные должности категории «А» (за исключением Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации в случае исполнения им обязанностей Президента Российской Федерации и депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления), в случае их регистрации в качестве кандидатов должны временно освобождаются от исполнения своих полномочий.

Лицам, не являющимся кандидатами и замещающим государственные и муниципальные должности, запрещено использовать преимущества своего должностного или служебного положения в целях оказания предпочтения тому или иному кандидату, избирательному объединению и избирательному блоку. В частности, они не могут проводить предвыборную агитацию в средствах массовой информации, быть доверенными лицами кандидатов, избирательных объединений и избирательных блоков, а также не могут быть наблюдателями.

Следует напомнить и о том, что в июле 2001 года Государственная Дума приняла поправку к базовому Федеральному закону, которая прекратила манипуляции высших должностных лиц субъектов Российской Федерации с досрочным сложением своих полномочий, а затем их участием в досрочных выборах. Общеизвестны подобные факты проведения досрочных выборов в Кемеровской, Самарской областях и ряде других регионов в 2000–2001 годах.

В целях обеспечения наиболее полного информирования избирателей о претендентах на политическую власть в законопроекте предусмотрена необходимость опубликования кандидатами, избирательными объединениями и избирательными блоками своих предвыборных программ, а также обязательность представления всеми кандидатами сведений о доходах и имуществе, принадлежащем им по праву собственности. Эти сведения, а также информация о выявленных фактах недостоверности представленных кандидатами сведений подлежат публикации в средствах массовой информации и должны размещаться в помещениях для голосования наряду с другими сведениями о кандидатах.

Недостоверность представленных кандидатом сведений о себе может служить основанием для отказа в его регистрации, отмены регистрации кандидата, если недостоверность сведений выявлена после его регистрации. При этом отмена регистрации кандидата по указанному основанию может быть осуществлена в отличие от существующих правил только в судебном порядке и только при наличии в соответствующем законе перечня признаков, позволяющих установить, что недостоверность сведений носит существенный характер.

Значительным изменениям подверглись положения Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», касающиеся системы избирательных комиссий. Эти изменения направлены на усиление влияния вышестоящих избирательных комиссий на процесс формирования нижестоящих комиссий и на более четкое определение их статуса, что позволит придать системе избирательных комиссий



большую стабильность и независимость. Согласно законопроекту формирование избирательных комиссий субъектов Российской Федерации осуществляется с учетом предложений Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, а избирательных комиссий муниципальных образований – с учетом предложений избирательных комиссий соответствующих субъектов Российской Федерации. Формирование иных избирательных комиссий (окружных, территориальных, участковых) предлагается осуществлять вышестоящими комиссиями на основе предложений избирательных объединений, избирательных блоков и других уполномоченных на то субъектов.

Избрание тайным голосованием председателей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, избирательных комиссий муниципальных образований будет производиться по предложениям соответственно ЦИК России и избирательной комиссии субъекта Российской Федерации. Председатели остальных комиссий назначаются вышестоящими комиссиями. Вместе с тем порядок избрания заместителя председателя и секретаря избирательной комиссии остается прежним.

Расширяется список оснований для расформирования избирательных комиссий только в судебном порядке. В него включено неисполнение комиссией решения суда или вышестоящей избирательной комиссии.

В законопроекте предусмотрены новеллы в части организации проведения выборов. Так, предлагается значительно уменьшить максимальные сроки избирательных кампаний (наибольший срок со дня официального опубликования решения о назначении выборов до дня голосования – 100 дней).

С учетом негативной практики выдвижения в ходе избирательных кампаний кандидатов-«двойников» наиболее известных и популярных кандидатов (Санкт-Петербург, Брянская область) предусматривается, что уведомление о выдвижении и другие необходимые для выдвижения документы кандидат обязан представлять лично, за исключением случаев, когда он болен, находится в местах содержания под стражей обвиняемых и подозреваемых (при этом подлинность подписи кандидата на заявлении должна быть нотариально заверена), иных случаев, установленных федеральными законами.

Скорректирован принцип неизменности законодательства в ходе избирательной кампании: он не действует в случае внесения в закон изменений и дополнений, направленных на устранение несоответствия федерального закона, закона субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования Конституции Российской Федерации, Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также на устранение пробелов в правовом регулировании.

Вместе с тем предусмотрено, что в случае отсутствия законодательного акта, регулирующего проведение выборов и референдумов, заменяющий его акт может издаваться Президентом Российской Федерации.

Законопроект допускает повышение до 20 процентов (а в труднодоступных и отдаленных местностях – до 30 процентов) возможного отклонения от средней нормы представительства числа избирателей в избирательном округе, что позволит в большей степени учитывать границы муниципальных образований при образовании избирательных округов.

Федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации может устанавливаться голосование по почте или по доверенности. Такое нововведение в случае его успешного применения позволит отказаться от института досрочного голосования, проведение которого порождает значительное число жалоб в ходе выборов.

Предусмотрена возможность получения информации об итогах голосования с использованием технических средств подсчета голосов и придание ей юридической силы. Такая норма появилась с учетом практики применения сканеров избирательных бюллетеней на выборах в Архангельской, Вологодской, Ленинградской, Челябинской областях и других регионах России. Вместе с тем законом, придающим юридическую силу документам, полученным с помощью технических средств подсчета голосов, должен быть одновременно предусмотрен порядок контрольного подсчета голосов избирателей непосредственно членами участковых избирательных комиссий с правом решающего голоса (ручной подсчет голосов) на ряде избирательных участков.

В проекте предусматривается занесение в специальные строки протокола об итогах голосования возможных несовпадений, выявленных в результате проверки контрольных соотношений



данных этого протокола. Такая норма должна служить искоренению практики безосновательных исправлений итоговых протоколов с целью добиться соблюдения контрольных соотношений.

Учтена в проекте и практика выдвижения кандидатов, заведомо не имеющих целью избрание, для осуществления деятельности в пользу другого кандидата. В частности, кандидат не вправе использовать свой избирательный фонд, предоставленное ему бесплатное и платное эфирное время и печатные площади в средствах массовой информации для поддержки другого кандидата.

Предлагаемые новеллы должны поставить заслон на пути политических авантюристов, делающих ставки на «черный пиар» и стремящихся к власти, а также способствовать тому, чтобы в выборах участвовали реальные политики, получающие поддержку своих избирателей не из-за побед в информационных войнах, а в результате конкретных дел, участия в успешном решении государственных или местных проблем.

Наиболее серьезные изменения предусматриваются в разделе базового Федерального закона об агитации при проведении выборов и референдума.

В проекте разграничены понятия «информирование» избирателей и «предвыборная агитация». Информирование избирателей, в том числе через средства массовой информации, о ходе подготовки и проведения выборов, о сроках и порядке совершения избирательных действий, о законодательстве Российской Федерации о выборах осуществляют избирательные комиссии.

Деятельность средств массовой информации по информационному освещению выборов является разновидностью информирования избирателей и осуществляется свободно, если соответствующие информационные материалы не являются агитационными.

К информационным материалам относятся и опубликованные результаты опросов общественного мнения. Вместе с тем в число сведений, обязательных для указания при публикации подобного рода материалов, включены и данные о лицах, заказавших их проведение и оплативших публикацию.

В законопроекте изменено определение понятия «предвыборная агитация» – это деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата или против него либо против всех кандидатов, а также деятельность, осуществляемая в указанный период и имеющая целью побудить к голосованию за гражданина Российской Федерации или против него, в случае если он будет зарегистрирован кандидатом. Предлагается не включать в это понятие призывы к участию в выборах. Вместе с тем призывы к неучастию в них признаются незаконной деятельностью.

Правом предоставлять кандидатам эфирное время и печатную площадь для предвыборной агитации будут наделены только те из негосударственных организаций телерадиовещания и редакций периодических печатных изданий, которые были учреждены не позднее чем за год до начала избирательной кампании. То есть ставится преграда на пути создания газет-однодневок, что стало частым явлением в избирательных кампаниях 2000–2001 годов.

Законопроектом предусмотрено, что в период избирательной кампании выборы и их результаты не могут быть объектом лотерейной деятельности.

В законопроекте установлено, что не только государственные и муниципальные, но и негосударственные организации телерадиовещания будут обязаны предоставлять субъектам агитации платное эфирное время на равных условиях.

Бесплатное эфирное время на каналах государственных и муниципальных организаций телерадиовещания также предлагается предоставлять надлежащим субъектам агитации на равных условиях.

А вот политическим партиям, избирательным объединениям, избирательным блокам бесплатное эфирное время может быть предоставлено в равном либо в разном объеме, в зависимости от числа голосов избирателей, полученных ими на предыдущих соответствующих выборах, в порядке, предусмотренном специальным законом о выборах. То есть здесь речь идет о том, что если политическая партия доказала, что она пользуется поддержкой определенного количества избирателей, то она получает некоторые преференции.

Все эти меры призваны обеспечить более объективное и взвешенное освещение средствами массовой информации избирательных кампаний, проводимых в Российской Федерации, способствовать тому, чтобы информационная картина о выборах не выглядела в глазах избирателей однобокой



из-за пристрастной позиции некоторых печатных органов и организаций телерадиовещания, с чем организаторам выборов приходилось сталкиваться в ходе прошедших избирательных кампаний.

Определенные новеллы появились и в разделе базового Федерального закона о финансировании выборов.

Неизменное правило, предписывающее кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам создавать свои избирательные фонды, содержит оговорку: законом субъекта Российской Федерации может быть установлено, что на выборах в органы местного самоуправления при определенном числе избирателей в округе (но не более пяти тысяч избирателей) создание кандидатом избирательного фонда не обязательно, если финансирование кандидатом своей избирательной кампании не производится. При этом кандидат уведомляет соответствующую избирательную комиссию об указанных обстоятельствах.

В случае одновременного проведения на одной и той же территории нескольких избирательных кампаний зарегистрированный кандидат, выдвинутый одновременно в нескольких избирательных округах на разных выборах, имеет право создать только один избирательный фонд.

Законопроект обязывает кандидата, избирательное объединение, избирательный блок представить в соответствующую избирательную комиссию не менее двух финансовых отчетов (один – не позднее чем за 10 дней до дня голосования, а другой – не позднее чем через 30 дней после опубликования результатов выборов).

В законопроекте установлено, что государственные органы и их должностные лица, осуществляющие государственную регистрацию юридических лиц, по представлениям избирательных комиссий обязаны в 5-дневный срок осуществить проверку достоверности сведений о юридических лицах – жертвователях и сообщить комиссиям о результатах проверки.

Планируется завершить подготовку законопроекта ко второму чтению в Государственной Думе в январе 2002 года, а принятие и вступление закона в силу – в первом квартале 2002 года.

Федеральный закон «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»

Указанный законопроект подготовлен в ЦИК России по поручению Президента Российской Федерации и прошел процесс согласования в Правительстве Российской Федерации в декабре 2001 года.

Закон должен определить статус системы, установить правовой режим использования ее имущественного комплекса, собрав воедино нормы, содержащиеся в многочисленных федеральных законах и нормативных актах, а также решить вопросы юридического значения документов, подготовленных с использованием ГАС «Выборы», урегулировать проблему работы с конфиденциальной информацией, хранящейся в этой системе.

В законе необходимо закрепить принципы гласности и «прозрачности» процессов обработки информации о проведении выборов с использованием ГАС «Выборы», установить порядок контроля за использованием системы, гарантии того, чтобы на выборах в Российской Федерации не могли быть использованы информационные системы, не совместимые с ГАС «Выборы».

Федеральный закон должен установить порядок использования ГАС «Выборы» для решения задач учета населения в Российской Федерации, поскольку система по своим телекоммуникационно-информационным возможностям и масштабам охвата территории России является единственной в стране. Комплексы средств автоматизации ГАС «Выборы» установлены в 89 субъектах Российской Федерации, в 2750 администрациях городов и районов России, где образуются территориальные избирательные комиссии. Телекоммуникационный обмен в ГАС «Выборы» осуществляется по выделенным каналам связи. Эксплуатацию комплексов средств автоматизации осуществляют более 2900 системных администраторов. На всей территории России имеется налаженная сеть сервисных центров.



Учитывая важность законодательного акта для дальнейшего поступательного развития избирательной системы России, законопроект, предполагается, будет направлен Президентом Российской Федерации в Государственную Думу в начале 2002 года.

Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств

Опыт проведения демократических выборов на постсоветском пространстве в последние годы убедительно доказал необходимость кодификации международных избирательных стандартов.

И первые шаги в этом важном направлении сделала ЦИК России. В Комиссии подготовлен проект Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств.

Подобного международно-правового акта, в котором были бы кодифицированы различные положения в области прав человека, касающиеся критериев свободных демократических выборов, в мире не существует, хотя необходимость этого давно назрела. В случае принятия Конвенции Содружество Независимых Государств покажет пример международно-правового регулирования сложнейших вопросов формирования власти демократическим путем через выборы, что должно быть оценено в ОБСЕ, Совете Европы, других международных организациях. Более того, работа над проектом показала, что аналогичный документ вполне может быть разработан и принят в рамках всего европейского сообщества.

За прошедшее десятилетие страны СНГ прошли большой путь в направлении развития демократических процессов. Решая связанные с этим задачи, мы ориентировались, естественно, на международные нормы, существующие в соответствующей области прав человека, которые сегодня «разбросаны» по многочисленным международным документам. Вместе с тем национальные парламенты стран СНГ стремились обогатить эти стандарты, усилить гарантии обеспечения избирательных прав и свобод граждан в своих законах о выборах.

Тем не менее представители международных организаций, наблюдатели нередко делают вывод, что выборы в странах СНГ являются не демократическими, не соответствуют международным избирательным стандартам. На вопрос, а каким, собственно, стандартам они не соответствуют, эти эксперты порой вместо того, чтобы сослаться на конкретные международные нормы, отвечают политическими рассуждениями.

Приведу лишь два примера такой оценки избирательных кампаний, проходивших в последние два года.

В октябре 2000 года миссия ОБСЕ, присутствовавшая на выборах Президента Киргизии, указала на целый ряд существенных недостатков избирательного процесса, к числу которых была отнесена и необходимость прохождения кандидатами проверки на знание государственного языка (это квалифицировалось наблюдателями как «недемократическая норма»). В то же время аналогичные или схожие нормы, существующие в законодательстве других стран, в частности прибалтийских государств, не помешали признанию национальных выборов демократическими.

В сентябре 2001 года по результатам наблюдения за выборами Президента Республики Беларусь одним из поводов для непризнания выборов со стороны ряда стран был выдвинут тезис о недостаточной прозрачности избирательного процесса для международных наблюдателей, хотя их там было более 700 и они имели возможность находиться на любом избирательном участке. Возникает вопрос – как же тогда оценивать выборы, например, в Польше или Великобритании, где международные наблюдатели вообще не допускаются на участки для голосования?

Происходит такое, с одной стороны, по политическим мотивам, а с другой – этому способствуют расплывчатость, неконкретность, разбросанность международных избирательных стандартов в многочисленных документах.



Для принятия Конвенции в нашем Содружестве сегодня имеются все правовые предпосылки, и прежде всего большой опыт демократического правового регулирования проводимых выборов в наших странах. Практически в Конвенции обобщаются существующие международные избирательные стандарты, они развиваются и конкретизируются на основе тех реалий, которые сложились в Содружестве. Весьма важно, что Конвенция поможет всем нам защититься от всякого рода политических спекуляций, не ущемляя при этом интересы государств в сфере прав и свобод граждан.

Условно Конвенцию можно разделить на три крупных блока.

Первый блок определяет стандарты демократических выборов в государствах СНГ. Второй блок касается статуса участников выборов, обеспечения избирательной инфраструктуры, прав и обязанностей государств по этой Конвенции. Третий блок посвящен вопросам вступления настоящей Конвенции в силу и дальнейших процедур.

Естественно, что самый важный блок – это первый, в котором дан перечень стандартов демократических выборов и раскрыта их сущность. К ним относятся право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, принципы периодичности и обязательности, справедливости, подлинности и свободы выборов на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, обеспечивающие свободу волеизъявления избирателей, открытый и гласный характер выборов. Каждому из этих стандартов соответствует статья Конвенции с одноименным названием.

За период с апреля по ноябрь 2001 года проект Конвенции прошел правовую экспертизу в различных национальных и международных организациях, в том числе в Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ, и везде получил положительные отзывы. Свои замечания и предложения высказали национальные парламенты, министерства и ведомства государств – участников СНГ, Исполнительный комитет СНГ. При доработке текста проекта было учтено в общей сложности около 200 поправок, в том числе специалистов 34 национальных и международных организаций.

24 ноября 2001 года в г. Санкт-Петербурге проект Конвенции был одобрен участниками восемнадцатого пленарного заседания Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ и направлен для рассмотрения Советом Глав государств – участников СНГ, который планирует ее рассмотреть на своем очередном заседании 31 мая 2002 года в Кишиневе.

Следует отметить, что Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств после вступления ее в силу может стать эффективным средством укрепления государственности в странах СНГ, инструментом гармонизации законодательства о выборах и практики его применения в наших странах, а также своеобразным правовым инструментом коллективной безопасности государств – участников СНГ при организации и проведении демократических выборов.