

# ГОЛОСОВАТЬ МЕНЯТЬ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ

**С**овременные основы избирательного законодательства в России уже не в первый раз претерпевают существенные изменения. По этой причине для проведения выборов в органы государственной власти и местного самоуправления в субъектах РФ каждый раз издаются законы одnorазового пользования.

К настоящему времени накопилась богатая практика применения Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Очевидно, новая редакция этого Закона внесена Президентом России на рассмотрение Государственной Думы с целью устранить выявленные недостатки и стабилизировать правовую базу выборов.

В связи с этим мое первое пожелание: заранее учесть наметившиеся и наиболее вероятные тенденции системного характера даже в случаях, когда предусматривается более позднее введение отдельных новаций. Субъектам Федерации нужна определенность, например, по вопросу об избрании депутатов региональных законодательных органов по партийным спискам. Если будет введен такой порядок, то с какого времени?

В качестве одного из наиболее положительных моментов изменения Закона следует отметить работу, проделанную по уточне-

нию терминов, которые применяются, как записано в новой редакции, «в целях настоящего Федерального закона», а не только в самом Законе, как это сформулировано в действующей редакции. Правовые основы только выиграют в качестве, если даже узкоспецифические термины будут применяться однообразно в разных законах и разных отраслях права.

Определение «предвыборная агитация» в проекте не распространяется на действия, побуждающие к участию или неучастию в выборах (референдуме), но имеет в виду и побуждение к голосованию за гражданина в случае, если он будет зарегистрирован кандидатом. На мой взгляд, это правильно, потому что избирателей лучше побуждать к активности, а будущих кандидатов – сдерживать до их регистрации, когда агитация за них запрещена. Вместе с тем слово «зарегистрирован» следовало бы заменить на «выдвинут». Ведь к выдвинутому кандидату, еще не зарегистрированному, уже предъявляются определенные требования, за нарушение которых ему может быть отказано в регистрации. Кстати, в соответствии с этим определением надо привести и норму, конкретизирующую агитационную деятельность (пункт 2 статьи 42 проекта).

Полезным представляется введение таких новых определений, как «документ, заменяющий



**Геннадий РУМЯНЦЕВ,**  
руководитель аппарата  
комитета по вопросам  
государственной власти и  
местного самоуправления  
Законодательного собрания  
Нижегородской области

паспорт гражданина», «избирательная кампания кандидата», «избирательная комиссия вышестоящая», «избирательная комиссия нижестоящая» и «избирательная комиссия, организующая выборы».

# ПО ПОЧТЕ – ВЕСЬ ПРОЦЕСС

В документе в большем объеме предусматриваются гарантии права на равное представительство избирателей при образовании избирательных округов. Я имею в виду требования о равном числе голосов при образовании округов с различным числом мандатов и об обязательности утверждения схемы округов органом государственной власти, органом местного самоуправления или избирательной комиссией. При этом представляется целесообразным утверждение такой схемы соответствующей комиссией в случае установленного судом нарушения требований закона, допущенного соответствующим органом при формировании округов. Кроме того, обоснованность увеличения допустимых отклонений от средней нормы представительства лучше было бы поставить в зависимость от согласования с соответствующей комиссией.

Следует признать практичность и полезность стремления авторов законопроекта устранить многочисленные процедурные излишества в порядке формирования территориальных, окружных и участковых комиссий, а также включить комиссии муниципально-образовательного образования в общую систему избирательных комиссий.

В то же время предусматриваемые формы участия ЦИК РФ в формировании избирательных комиссий субъектов Федерации и, главное, в избрании их председателей (практически – прямое

назначение) вряд ли можно считать обоснованными. Разве что в отдельных случаях для разрешения тупиковых ситуаций.

Совершенно правильным и даже необходимым, с нашей точки зрения, является смягчение отдельных требований Федерального закона, относящихся к выборам в органы местного самоуправления. Например, возможность в соответствии с законом субъекта РФ исключить ограничение по числу мандатов в многомандатном избирательном округе или требование об обязательном образовании избирательных фондов кандидатов. Такой же подход был бы уместен и по отношению к требованиям о штатном замещении должности председателя комиссии на муниципальном уровне, действующей на постоянной основе на правах юридического лица, и к обязанности представлять декларации о доходах кандидатов на выборах в муниципальные органы. Единственное, что в этом плане кажется неправильным, – это возможность не создавать окружные избирательные комиссии. Такие комиссии призваны обеспечить порядок ведения предвыборной борьбы, которая по территории, числу кандидатов и списку избирателей округа обособлена от избирательных действий в других округах. А нежелание создавать много окружных комиссий может быть удовлетворено самим органом местного самоуправления

путем сокращения числа депутатов или образования многомандатных округов.

Очень важными и необходимыми надо признать новации относительно порядка проведения референдума, которые предусматривают полную определенность по субъектам права инициативы референдума и проведения агитации по вопросам референдума. В том числе весьма полезным дополнением является норма о возможности создания и регистрации иных групп участников референдума, распространение на них норм закона, регулирующих деятельность инициативной группы по проведению референдума.

Должное внимание в проекте уделено разграничению понятий «агитация» и «информирование избирателей, участников референдума». Но в отношении опубликования результатов опросов общественного мнения предлагаемые критерии признания таких публикаций агитационными явно недостаточны. В этом плане уместны были бы требования об обязательном включении в опросные процедуры всех зарегистрированных в округе кандидатов, всех предусмотренных законом вариантов ответа на вопрос референдума, а также требования, исключающие применение отдельных методов сбора информации, например, не используемых в социальных исследованиях для научных целей. Необходимо также регламентировать публикацию комментариев резуль-

татов опросов, предусмотреть запрет на проведение не только лотерей, но и тотализаторов, букмекерской деятельности в отношении выборов.

Шокирующее впечатление

производит нововведение о возможности голосовать по почте и предполагаемое установление о том, что порядок такого голосования определяется Центральной избирательной комиссией.

В случае узаконения такого порядка многие нормы законов о выборах могут оказаться ничемными, а ЦИК – законодательным органом. Если значительная часть избирателей будет голосовать по

# БЮРОКРАТИИ

**Н**еобходимость совершенствования избирательного законодательства очевидна, однако нельзя не отметить печальную традицию: к каждым федеральным выборам в нашей стране принимается новый избирательный закон или как минимум новая его редакция. Это означает, что к каждым следующим выборам кардинально меняются «правила игры». Причем не всегда в лучшую сторону.

Нынешние изменения вызваны вступлением в силу 13 июля 2001 г. Федерального закона «О политических партиях» и как следствие – резким сужением числа избирательных объединений-участников выборной кампании. Не останавливаясь на этом подробно (о данной проблеме уже много сказано, в том числе и на страницах журнала), обратимся к путям и способам совершенствования избирательного законодательства. Итак, Центральная избирательная комиссия РФ с завидной оперативностью, менее чем через три месяца после вступления в силу Федерального закона о партиях, разработала проект изменений Федерального закона о гарантиях избирательных прав граждан. Однако в случае его принятия потребуются внесение изменений еще в два закона – о выборах депутатов Государственной Думы и о выборах Президента РФ. Думается, что это экстенсивный путь движения правовой материи. Во-первых, всякий раз законы становятся все более подробными и объемными (только нынешняя редакция Закона о гарантиях увеличилась на

10 статей). Во-вторых, обращение к анализу трех проектов требует в три раза большего числа заседаний Госдумы, Совета Федерации, аналитической работы Главного государственного-правового управления при Президенте РФ, не говоря уже об иных участниках законотворческого процесса. В-третьих, наличие трех разных законов увеличивает возможность коллизий между их нормами.

До очередных выборов депутатов Государственной Думы остается еще два года. Не лучше ли этот срок потратить на объединение названных избирательных законов и принятие единого федерального Избирательного кодекса? Разумеется, по объему он будет больше, чем каждый из перечисленных отдельных актов, но меньше, чем их суммарный объем. Попутно можно было бы решить и проблему, порожденную различной юридической силой нормативных актов о референдуме. Действующий Закон о гарантиях содержит норму о пределах его действия и в части 4 ст. 1 вполне справедливо ограничивает действие собственных норм положениями Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации». С точки зрения права все верно: нормы акта большей юридической силы имеют приоритет над остальными. Но с точки зрения логики получается абсурд: Закон о гарантиях не предоставляет гражданам-участникам референдума полного объема гарантий, поскольку их права могут быть актом большей юридической силы.

Есть и прямое противоречие между проектом Закона о гаранти-

ях и Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации». Так, в части 12 ст. 32 проекта предлагается лишать на два года граждан-членов соответствующей инициативной группы права на повторное выступление с инициативой проведения референдума по аналогичному вопросу после первого отказа в ее регистрации. Возможно, эта мера и является более справедливой, нежели закрепленная в части 15 ст. 9 действующего Закона об общероссийском референдуме, хотя у автора этих строк возникают сомнения в ее соответствии части 2 ст. 32 Конституции России, наделяющей граждан правом на участие в референдуме без каких-либо дополнительных условий. Однако совершенно очевидно, что гарантия, предусмотренная проектом закона, окажется нереализованной в случае регистрации инициативы проведения общероссийского референдума, поскольку последний будет проводиться в соответствии с нормативным актом большей юридической силы.

Теперь обратимся к анализу содержания проекта Закона о гарантиях. Глава 5 получила новое название – «Гарантии прав граждан при выдвижении и регистрации кандидатов, реализации инициативы проведения референдума», ее статьи стали более объемными и подробными. Однако практика проведения избирательных кампаний показывает, что региональные власти предпринимают все усилия, включая использование правоохранительных органов, компромата и пр. для того, чтобы любой ценой снять неугодного кандидата с

почте, то придется изменять всю законодательную базу избирательного процесса. Хочется думать, что авторы такой новеллы имели в виду какие-то исключительные случаи досрочного голосования.

Тогда необходима детальная регламентация подобной формы голосования в самом законе.

Норму, предусматривающую возможность «до определения результатов выборов... отменить

решение... о результатах выборов» (пункт 8 статьи 69), надо сформулировать иначе. При этом было бы правильно предусмотреть и решения комиссий об установлении общих результатов выборов.

# В ПОДДЕРЖКУ

регистрации. На это же направлено и содержание части 10 ст. 27 проекта, где говорится о том, что избирательная комиссия направляет в средства массовой информации сведения о выявленных фактах недостоверности представленных кандидатами сведений. О каких сведениях идет речь? Какова их юридическая оценка? На наш взгляд, в законе необходимо четко разграничить, какие нарушения являются существенными и служат основанием для отказа в регистрации кандидата, а какие относятся к числу незначительных и о них достаточно проинформировать избирателей. Такая попытка предпринята в пункте «д» части 11 и части 13 ст. 32 проекта, но в виде отсылочной нормы к иным федеральным и региональным законам.

Во-первых, это явный уход от решения проблемы, стремление переложить ее на плечи иных законодателей. Во-вторых, очевидное нарушение принципа равноправия. В-третьих, это выглядит как предоставление региональным властям легальной возможности для расправы с неугодными кандидатами.

При этом следует поддержать авторов проекта в их стремлении придать большую четкость вопросам ответственности за нарушение избирательных прав граждан. Например, часть 1 ст. 64 действующего Закона о гарантиях устанавливает возможность отмены регистрации кандидата в случае обнаружения существенной недостоверности сообщенных им данных, в частности о наличии неснятой или непогашенной судимости, а также гражданства

иностранного государства.

В проекте закона эти обстоятельства перестали быть препятствием для регистрации, а перечисленные сведения отныне будут сообщаться гражданам через избирательный бюллетень (часть 6 ст. 56). Но и в новой редакции эта статья (сейчас это часть 1 ст. 69 проекта) содержит открытый перечень оснований для отмены регистрации кандидата, который может быть дополнен федеральными и региональными законами, что, на наш взгляд, совершенно недопустимо.

Далее, в статье 29 проекта о выдвижении кандидатов избирательными объединениями представляется необходимым прямо указать на то, что в число кандидатов, отныне выдвигаемых исключительно политическими партиями, могут быть включены лица, не являющиеся членами этих партий. В противном случае у новых «партстроителей» возникнет большое желание включить всех кандидатов в свои ряды и командовать ими с помощью норм партийной дисциплины. А это будет нарушением части 2 ст. 4 действующего Закона о равенстве избирательных прав граждан, независимо от принадлежности к общественным объединениям.

Вызывает сомнение правомерность сокращения в четыре раза (с 2% до 0,5%) числа подписей, необходимых для регистрации кандидата (списка кандидатов), при условии их «нотариального или иного заверения» (часть 12 ст. 31). Что понимается под «иным заверением»: ЖЭКи, паспортные столы, отделы кадров, сами избирательные объединения, являющиеся, кстати,



**Юрий ДМИТРИЕВ,**  
заведующий кафедрой прав  
человека Московской  
гуманитарно-социальной  
академии

юридическими лицами? Почему, если у инициативной группы есть возможность такого заверения, ее усилия могут сократиться в четыре раза по сравнению с теми, у кого такой возможности нет?

Вряд ли можно поддержать и предложение о возможности отказаться от сбора подписей в поддержку тех кандидатов (списков кандидатов), которые уже были «по результатам ближайших предыдущих соответствующих выборов допущены к распределению