

## НУЖДАЮТСЯ В КОРРЕКТИРОВКЕ...

*Дискуссия по проблемам совершенствования законодательства о выборах в Российской Федерации, начатая в майском номере журнала публикацией доклада Независимого института выборов «Избирательное законодательство: итоги и перспективы», вызвала многочисленные отклики наших читателей. В продолжение дискуссии мы публикуем статью Алексея Иванова из Астрахани, поднимающего проблемы, связанные с формированием избирательных комиссий и организацией голосования на избирательных участках.*

**Алексей ИВАНОВ,**  
Клуб избирателей  
(г. Астрахань)

### **ПРИНЦИП ФОРМИРОВАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ**

Заложенный в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» принцип формирования избирательных комиссий, начиная с комиссии субъекта Федерации до участковой, обязывает органы власти и местного самоуправления назначать не менее 1/3 состава комиссии на основе предложений избирательных объединений, избирательных блоков, имеющих фракции в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Но, во-первых, этот принцип вступает в противоречие с другим основным принципом – независимости избирательных комиссий, подвергая их риску политической ангажированности. Во-вторых, в Государственной Думе Федерального Собрания РФ третьего созыва действуют 6 фракций, а минимальная численность участковой избирательной комиссии (УИК) – 3 человека. В результате этот принцип становится практически неосуществимым, так как обязанность распространяется

на все 6 фракций, а критерии отбора отсутствуют. Наконец, в-третьих, низкий уровень правовой и политической культуры членов общественных политических объединений приводит к тому, что их представители приходят в комиссии не работать, а контролировать, отказываясь осуществлять возложенные на них законом полномочия. Однако освободить члена комиссии с правом решающего голоса за систематическое неисполнение обязанностей можно только по решению суда, что очень осложняет работу избирательных комиссий.

Поэтому считаю целесообразным при внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» изменить принцип формирования избирательных комиссий, оставив за политическими и другими общественными объединениями право общего контроля за выборами вообще и деятельностью избирательных комиссий в частности.

Замечу также, что в Федеральном законе «О выборах депутатов

Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» предусмотрено возложение полномочий окружных избирательных комиссий на избирательные комиссии субъектов РФ. Но имеющееся различие в принципах их формирования создает юридический казус. При формировании избирательных комиссий субъектов РФ действует ограничение на число государственных служащих в их составе, а при формировании окружных избирательных комиссий котируются не только государственные, но и муниципальные служащие. В результате рождаются жалобы на правомерность исполнения избирательными комиссиями субъектов РФ обязанностей окружной комиссии, как сформированной в нарушение принципа, действующего для ОИК.

В федеральных законах «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации» введено ограничение численности участковых избирательных комиссий в зависимости от числа избирателей. Но какая разница в объеме работы на участке,

где 1900 избирателей или 2001? Кроме того, в сельской местности избирательные участки с небольшой численностью населения (до 1000 избирателей) имеют на своей территории несколько населенных пунктов с удаленностью от центра избирательного участка от 3 до 10 и более километров. Отвлечение от 2 до 4 (при одновременном выезде в несколько населенных пунктов) членов УИКа на несколько часов осложняет работу по обслуживанию избирателей в помещении для голосования. Целесообразнее оставить регулирование этого вопроса исходя из местных условий, если не за органами местного самоуправления, то хотя бы за избирательными комиссиями субъектов Федерации, не прибегая к такой регламентации в законе.

### ПОРЯДОК РЕГЛАМЕНТАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ

От выборов к выборам растет количество инструктивного материала, издаваемого Центральной избирательной комиссией РФ для нижестоящих комиссий. Отдельные инструкции по объему едва ли не превосходят сам закон, а сроки их доставки в нижестоящие комиссии в опубликованном в «Вестнике Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» виде не оставляют времени не только для изучения, но порой даже для ознакомления. В связи с этим возникает вопрос – нужна ли такая излишняя регламентация при наличии достаточно полного и подробного федерального закона и системы общественного контроля за выборами? Кроме того, инструкции порой противоречат друг другу. Так, содержащийся в рабочем блокноте для участковых избирательных комиссий по выборам Президента РФ перечень документов, которые должна иметь или составить участковая комиссия по результатам своей деятельности, включает 25 наименований, а в инструкции «Об установлении единого порядка итогов голосования» этот перечень состоит из 26 наименований, 9 из которых не совпадают с приведенными в рабочем блокноте. Принимая во внимание образовательный уровень членов участковых комиссий (вытекающий из принципа их формирования), условия их работы (в частности, отсутствие машинописной и множительной техники), можно утверждать, что они просто обрекаются на нарушения.

В федеральных законах о выборах также усложнена процедура голосования и подсчета голосов. Согласно

Федеральному закону «О выборах Президента Российской Федерации», участковая избирательная комиссия должна составить по итогам голосования до 10 различных актов. Какой в этом смысл, если процедура ведется гласно и открыто? Ведь к моменту подведения итогов члены УИКов отработывают 12 часов, обслуживая избирателей на участке и вне его.

Возможно, целесообразно использовать зарубежный опыт разделения функций организации голосования и подсчета голосов, что позволит повысить объективность и качество последнего.

В любом случае необходимо упростить протокол об итогах голосования, исключив из него, например, строки 2, 5, 13а, 13г (оставив их для программы «акты»), а строки 3, 6, 7 объединив в одну.

### ПРОЦЕДУРА СБОРА ПОДПИСЕЙ И ПРОВЕРКИ ИХ ДОСТОВЕРНОСТИ

Ограничительные процедуры при выдвижении кандидатов необходимы, будь то сбор подписей или избирательный залог. Но сбор подписей сегодня превратился в своеобразную «индустрию»: практически любой кандидат может заказать и получить любое количество подписей. В связи с этим встает проблема проверки их достоверности, причем она оказывается тем сложнее, чем ниже уровень выборов. Если со специалистами паспортно-визовой службы в основном вопросов не возникает, то специалистов-графологов в регионах единицы, а в муниципальных образованиях их нет вообще. Замечания же к подписным листам в последнее время чаще всего связаны именно с проблемами собственноручного внесения подписи и даты ее внесения, о чем свидетельствуют и обращения избирателей и кандидатов в судебные инстанции. Но и специалисты не могут дать однозначного заключения в результате визуального знакомства с подписными листами без проведения экспертизы. Время же, отведенное для проверки подписных листов, и их объем не позволяют провести эту экспертизу.

Возникает и другой вопрос: часть подписей вызвала сомнения, их отправили для проверки в прокуратуру или правоохранительные органы, причем это случилось в предельные для окончания регистрации сроки. Оставшихся достоверных подписей недостаточно для регистрации, и избирательная комиссия отказывает кандидату. Но через 10 дней (поскольку до дня голосования остается 30 дней) приходит ответ, что сомнения не подтвердились. Каковы в этом

случае должны быть действия избирательной комиссии?

Федеральный закон предусматривает частичную проверку подписей (не менее 20%), отобранных методом случайной выборки. Разработанная ЦИК РФ методика, при которой единицей выборки является книга (том), не может быть использована на более низких уровнях выборов и даже на выборах депутатов Госдумы по одномандатным округам. Если использовать в качестве единицы выборки лист, то подписные листы должны быть сброшюрованы в книги с одинаковым количеством листов, а законом это не предусмотрено. Региональное законодательство вряд ли может вводить здесь дополнительные ограничения.

Для муниципальных выборов предусмотрено, что в муниципальных образованиях с количеством избирателей менее 10 тыс. процедура сбора подписей может не применяться, но альтернатива ей не определена. Если принять во внимание, что в большинстве малых муниципальных образований отсутствуют политические партии и политические общественные объединения, то региональным законодательством или уставами муниципальных образований может быть предусмотрено выдвижение кандидатов собраниями избирателей по месту работы, учебы, службы, жительства.

В то же время закон запрещает ограничивать численность групп избирателей на муниципальных выборах. Следовательно, нужна какая-то общая разрешительная норма для таких случаев.

### ПОРЯДОК СОСТАВЛЕНИЯ СПИСКОВ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Основным избирательным документом для организации голосования является список избирателей. Поэтому его качество во многом определяет уровень работы участковых избирательных комиссий в день голосования. Введенная федеральными законами практика составления списков избирателей территориальными избирательными комиссиями имеет свои положительные стороны и отдельные недостатки.

Централизация базы данных ФКЗ «Избиратель» на КСА Государственной автоматизированной системы «Выборы», с одной стороны, способствовала решению проблемы, но, с другой, породила массу технических ошибок. Законодатель сократил время работы со списком участковых избирательных комиссий, в обязанности которых теперь входит только его уточнение и ознакомление с ним

избирателей. Но, составляя списки, УИКи (при несовершенстве системы учета населения в стране в целом) использовали такой эффективный метод, как подворный (поквартирный) обход избирателей, что давало свои положительные результаты. Введение же «машинного» учета избирателей привело, в частности, к возникновению проблемы двойников.

Особенно остро эта проблема встала в Астрахани, в которой насчитывается 368 462 избирателей. При слиянии городской базы данных «Избиратель» и введении в нее специальной программы было выявлено до 10 тыс. двойников в каждом районе города. Чистка базы в этом направлении дала возможность значительно улучшить качество списков перед президентскими выборами.

Определенные трудности с составлением и уточнением списков избирателей возникают в сельских районах в связи с централизацией учета населения в подразделениях ПВС, ЗАГС, райцентров и выведения из ее компетенции муниципальных образований. До этого органы местного самоуправления ежемесячно передавали сведения о движении населения на подведомственной территории системному администратору ГАС «Выборы» в районные администрации, и база систематически корректировалась.

Много избирательных споров вызывает процедура включения и исключения избирателей из списков избирателей. В частности, отсутствие однозначного и точного толкования в федеральных законах понятия «преимущественное проживание» приводит зачастую к эксцессам, влекущим за собой судебные разбирательства.

Отдельную проблему составляет учет избирателей в местах их временного пребывания. Эти избиратели, как правило, внесены в базу данных «Избиратель» на избирательных участках по месту их постоянного или преимущественного проживания. Тем не менее, нахождение их в день голосования в месте временного пребывания, как устанавливает закон, не может служить основанием для ограничения их избирательных прав. Поэтому законами же установлено, что такие избиратели включаются в список избирателей по месту их временного пребывания. На

федеральных выборах введено ограничение: основанием для включения таких избирателей в список помимо паспорта и заменяющего его документа служит открепительное удостоверение. Понятно, что получение открепительного удостоверения дает возможность исключить его из списков избирателей по



месту постоянного или преимущественного проживания и избежать двойного учета.

Реально же на выборах депутатов Госдумы третьего созыва только немногим более 4 тыс. (или 0,9%), а на выборах Президента РФ – 9204 (или 1,8%) избирателей получили открепительные удостоверения, в том числе избиратели, прибывшие в Астраханскую область из других регионов. В местах же временного пребывания в области находятся и голосуют до 20 тыс. человек, большинство из которых по различным причинам не смогли получить открепительные удостоверения и, если следовать нормам федеральных законов, лишились возможности реализовать свое избирательное право. Ущемлены были также и права тех избирателей, которые в день голосования или накануне его выезжали в местности, в том числе и за пределы РФ, где поблизости не было избирательных участков (например, консульских). Это коснулось, в частности, избирателей, работающих вахтовым методом на отдаленных буровых,

отдельных групп туристов, граждан, выезжающих за пределы РФ и пр.

Закон призван защищать избирательные права граждан, а в данном случае законодатель лишил избирательные комиссии возможности создать условия для реализации конституционных прав граждан, исключив из процедуры досрочное

голосование в территориальных и участковых избирательных комиссиях, использование которого наравне с открепительными удостоверениями помогло бы снять все эти вопросы.

Много нареканий, в том числе и со стороны избирателей, вызывает требование закона о наличии нотариально заверенной доверенности на получение открепительного удостоверения. Избирателю непонятно, почему он должен нести дополнительные расходы за реализацию права, которое предоставлено ему Конституцией РФ, почему эта доверенность не может быть заверена по месту работы или жительства избирателя? Особенно остро эта проблема стоит в сельской местности: нотариальные конторы находятся только в районных центрах и помимо расходов на нотариуса

гражданин должен тратить ее на дорогу до райцентра и обратно, что, учитывая нынешние социально-экономические условия жизни труженников села, составляет для них немалые суммы.

В целом же вопрос о полноте и качестве учета избирателей не может быть решен в отрыве от проблемы учета населения в стране в целом.

База данных «Избиратель» формировалась на основе списков избирателей в 1995 г. С 1996 г. государственные органы, занимающиеся учетом населения (ПВС, ЗАГС, военкомат, а в сельской местности – главы муниципальных образований), в соответствии с указом Президента РФ стали регулярно представлять сведения об изменениях данных об избирателях в городские, районные органы местного самоуправления, где базировались КСА ГАС «Выборы». Качество, полнота и сроки их представления до сих пор оставляют желать лучшего.

Помимо этого, солидными базами данных об отдельных категориях граждан располагают налоговые

инспекции, органы социальной защиты населения и медицинские компании. В отдельных случаях избирательным комиссиям удается достичь с ними договоренности и наладить обмен информацией. Но, к сожалению, не всегда и не со всеми. А законодательно этот вопрос не урегулирован.

### ПОРЯДОК ОПОВЕЩЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Среди полномочий участковых избирательных комиссий на первом месте стоит оповещение избирателей о времени и месте голосования. На протяжении многих лет наряду с такими формами оповещения, как плакаты, объявления в СМИ, указатели и т.п. используются персональные уведомления, содержащие достаточно полную информацию, начиная с адреса участка и его телефона, кончая номером избирателя в списке избирателей и фамилиями кандидатов.

Избиратели настолько привыкли к такой форме извещения, что неполучение персонального уведомления нередко расценивают как нарушение закона. Об этом свидетельствуют многочисленные обращения граждан в избирательные комиссии всех уровней. В последнее время обострение криминогенной обстановки, установка на дверях подъездов кодовых замков крайне осложнила работу членов УИК по доставке именных извещений. А использование в этих целях почтовой связи, услуг работников жилищно-коммунального хозяйства связано с непредусмотренными сметой расходами.

### ПРОЦЕДУРА ОРГАНИЗАЦИИ ГОЛОСОВАНИЯ

Рассмотрим типичные проблемы, возникающие в ходе организации голосования на избирательных участках, на примере Астраханской области.

Организация голосования на избирательных участках области проводилась в соответствии с требованиями закона и в основном не вызвала нареканий ни со стороны избирателей, ни со стороны общественных контролеров. Исключение составили участки, образованные в местах временного пребывания избирателей, или участки, на чьих территориях находились учреждения временного пребывания. Все они были связаны с голосованием избирателей, не сумевших получить открепительные удостоверения, но желавших реализовать свое избирательное право. Поступившие от них заявления были рассмотрены участковыми комиссиями и в боль-

шинстве своем удовлетворены. Во избежание двойного учета избирателей был организован обмен информацией о проголосовавших по заявлениям между участковыми комиссиями через территориальные комиссии на предмет исключения их из списков избирателей по месту их постоянного или преимущественного проживания. Массовые устные жалобы (по телефону) поступали в день голосования на ограничение времени, отведенного на волеизъявление граждан, 20 часами. Жаловались в основном работники предприятий торговли с режимом работы с 8.00 до 20.00 часов, не успевшие проголосовать до закрытия избирательных участков.

По этой же причине на выборах депутатов Государственной Думы третьего созыва не смогла проголосовать часть избирателей, находившихся в СИЗО, который расположен на территории избирательного участка № 393. Это было связано со спецификой организации голосования в данном учреждении. Направленные туда два члена участковой избирательной комиссии физически не смогли обеспечить голосование всех избирателей, находившихся под стражей. На выборах Президента РФ эти ошибки были учтены, и в СИЗО был создан отдельный избирательный участок, обеспечен доступ туда наблюдателей. В итоге на действия этой участковой комиссии не поступило ни одной жалобы.

По обращениям участковых избирательных комиссий и согласно постановлению Избирательной комиссии Астраханской области на выборах депутатов Госдумы в 1999 г. и Президента РФ в 2000 г. было организовано досрочное голосование для отдельных групп избирателей, находившихся на значительном удалении от центра избирательного участка, транспортное сообщение с которым затруднено (чабанские точки, фермы, войска трассово-измерительного комплекса). Процедура была проведена в соответствии со ст. 66 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» и ст. 74 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Жалоб на нарушения не поступало. Всего на выборах депутатов Государственной Думы в области досрочно проголосовало 1538 (0,3%), а на выборах Президента РФ – 3246 избирателей (0,6%), принявших участие в голосовании.

Много вопросов, не урегулированных однозначно законодательством,

вызвала организация голосования избирателей, находившихся в стационарных лечебных заведениях. Помимо проблемы включения в списки по больницам избирателей, не имевших открепительных удостоверений, описанной выше, возникли сложности и в организации самого процесса голосования, связанные с режимом лечебных заведений. Только в Астрахани насчитывается 29 стационарных лечебных учреждений различного профиля, в которых находится от 15 до 20 тыс. больных. Из них в две туберкулезные больницы, тубдиспансер, инфекционную больницу, кожнодиспансер, психиатрическую больницу и роддома доступ ограничен. В итоге избирательные участки были образованы в 8 больницах. Остальные голосовали на близлежащих избирательных участках по территориальной принадлежности. Голосование в лечебных учреждениях, даже в тех, где были образованы избирательные участки, происходило в основном вне помещения для голосования (по корпусам, палатам, отделениям). Если избирательный участок расположен в больнице, то какой смысл в составлении реестра для голосования вне помещений, выписки из него для каждой палаты, заявления о голосовании вне помещения, если УИК может со списком избирателей и малым избирательным ящиком пройти по палатам, корпусам, отделениям и организовать голосование больных?

В целом проблема организации голосования в местах временного пребывания избирателей с особым режимом (больницы, СИЗО, ИВС) требует дополнительного законодательного урегулирования с учетом вышеприведенных особенностей.

Говоря о необходимости более широкого использования опыта зарубежных стран, особенно тех, где избирательная система и ее правовое регулирование складывались десятилетиями и отличаются стабильностью, можно было бы подумать о возможности организации в наших условиях голосования по почте, принятого в большинстве европейских стран, и по доверенности. В первом случае это помогло бы разрешить проблемы с досрочным голосованием в том виде, в каком оно в настоящее время прописано в наших законах, а во втором – проблему голосования вне помещения для голосования, вызывающую большое количество споров, а также выдачи избирательного бюллетеня одному избирателю за другого.