

ДЕЛО НЕ В ЗАКОНЕ, А В ЕГО ИСПОЛНЕНИИ

Недавно в Государственной Думе состоялись парламентские слушания по проблемам совершенствования избирательного законодательства в Российской Федерации. Ниже публикуются выдержки из выступлений некоторых участников этих слушаний.

ЛУКЬЯНОВ Анатолий Иванович, председатель Комитета Госдумы по государственному строительству.

Практика проведения парламентских и президентских выборов в 1999-2000 годах и проходящие в настоящее время выборы в субъектах Федерации показывают, что мы имеем в этой сфере достаточно обширную и устойчивую законодательную базу. В то же время в ходе избирательных кампаний выявилось немало негативных явлений, которые нельзя терпеть ни с политической, ни с юридической точек зрения. Я бы особенно выделил среди этих явлений следующие.

Во-первых, это недопустимое усиление вмешательства в избирательный процесс так называемого административного ресурса. Дело дошло до того, что он стал кое-где признаваться вполне нормальным явлением. Достаточно сказать, что в июле этого года в Москве на одной научно-практической конференции даже обсуждалась тема - «Эффективное использование административного ресурса».

Во-вторых, участие в выборах

«денежного мешка» все чаще оборачивается не только выдвижением в органы власти прямых представителей олигархического капитала, но и представителей криминалитета. Вспомним в этой связи примечательный афоризм господина Березовского о том, что власть в России нанимается капиталом и формой такого найма являются выборы. С участием капитала в выборах напрямую связано и усиление присутствия в представительных органах власти людей из криминальных структур, и создание целого ряда контор, фирм и даже институтов по выработке так называемых грязных технологий, охватывающих все стадии избирательного процесса - начиная со сбора подписей и кончая подсчетом голосов избирателей.

В-третьих, к сожалению, стали очевидны определенные недостатки в деятельности самих избирательных комиссий. Это особенно заметно на местах, где удельный вес нарушений законодательства о выборах, чаще всего связанных с давлением на избиркомы со стороны представителей исполнительной власти и ряда должностных

лиц, составляет около половины всех нарушений. Это очень тревожный симптом.

В-четвертых, постоянно растет число дел о нарушениях избирательного законодательства, возбуждаемых прокуратурой и рассматриваемых в судах. К примеру, в 1997 г. прокуратура рассматривала около 1500 дел, в 1998 г. - 2800, а в 1999 г. это число уже перевалило за 3500. И надо заметить, что здесь наши судьи, прокуроры, адвокаты, органы внутренних дел, целый ряд финансовых органов оказались во многих случаях беспомощными перед наплывом очень специфических по характеру и срокам рассмотрения дел и жалоб избирателей.

И, наконец, выявились достаточно сложные проблемы в самом законодательстве о выборах.

Мы столкнулись с большим числом несоответствий законодательных и иных нормативных актов субъектов Федерации как Конституции РФ, так и федеральным законам о выборах.

Возникла необходимость еще раз вернуться к решению вопросов об избирательных объединениях, о предвыборной агитации, обеспече-

нии равенства кандидатов на выборах, финансировании избирательных кампаний и т.д.

Но главное, конечно, состоит в том, что нормы избирательного права пока очень слабо подкреплены нормами об ответственности за их нарушения. Фактически, я бы сказал так, меры ответственности превращаются в меры безответственности. И как результат, избирательный закон звучит, но эффективно не действует.

В этой ситуации вполне логичным представляется решение Президента России Владимира Путина о создании рабочей группы по вопросам развития и совершенствования законодательства о выборах, принятое в конце августа этого года. В состав группы, которая ведет свою работу под руководством председателя Центральной избирательной комиссии РФ Александра Вешнякова, вошли депутаты Федерального Собрания, представители Президента, Правительства, представители с мест, виднейшие ученые и общественные деятели.

Парламентские слушания призваны стать частью этой работы. Цель их проведения - на основе всего накопленного нами опыта выработать предложения по совершенствованию комплекса законодательных актов о выборах и тесно связанных с ними актов других отраслей законодательства, поскольку очевидно, что эффективное действие избирательных законов невозможно без актов в области административного, трудового, финансового права и т.д. Это всегда процедуры, меры ответственности и без них невозможно проведение выборных законов в жизнь.

ИГНАТЕНКО Виктор Васильевич, председатель избирательной комиссии Иркутской области.

Мне бы хотелось обратить внимание на одну проблему, о которой у нас мало говорят, - это проблема ответственности по избирательному праву, государственной правовой ответственности

за нарушения избирательного законодательства.

Если вспомнить мартовское определение Верховного Суда Российской Федерации по делу Владимира Жириновского, в котором речь идет о том, что ответственность по избирательному праву невозможна без вины, и что нужно дифференцировать ответственность по избирательному праву, то становится ясно - здесь федеральному законодателю надо очень внимательно поработать. Сегодня качество законодательного определения ответственности по избирательному праву невысоко. Ряд участников избирательного процесса вообще выведен из числа субъектов ответственности по избирательному праву. Отсутствуют достаточно четкие формализован-



ные основания ответственности. А вы познакомьтесь, например, с избирательным кодексом штата Калифорния в США. Посмотрите, какая здесь дробная дифференциация ответственности в отношении средств массовой информации и всех других участников избирательного процесса.

Думаю, что это - одна из кардинальных правовых проблем и она должна быть решена законодателем в ближайшее время. Я могу привести пример по Иркутской области, чтобы показать, к какому разнобою в решениях приводит отсутствие в законе дифференциации ответственности по избирательному праву.

Окружная избирательная комиссия выносит одному из кандидатов предупреждение за формальное нарушение закона - он не указал в своем агитационном материале дату выпуска, хотя все остальные

реквизиты присутствуют. Другому кандидату та же окружная комиссия тоже выносит предупреждение, но уже за изготовление тиража газеты в 24 тыс. экземпляров, неоплаченного из избирательного фонда. Мы отменяем решение окружкома, исходя из несоразмерности наказания тяжести нарушения, и предлагаем в первом случае ограничиться замечанием.

Другая проблема, на которой хотелось бы остановиться, - это списки избирателей. За последние годы своей работы в избирательной комиссии я пришел к убеждению, что нам все-таки надо переходить к добровольной регистрации. Мы, строго говоря, не знаем, сколько граждан Российской Федерации в стране проживает, а на вопрос, сколько у нас избирателей, ответить еще сложнее. Если у нас избирательное право - это субъективное право каждого участвовать в выборах, то, я думаю, и регистрация тоже должна быть добровольной. Хотя, конечно, у этой позиции есть и плюсы, и минусы, которые необходимо обсуждать.

Есть еще одна проблема, которая не нашла должного разрешения в докладе Центральной избирательной комиссии РФ. Мы очень много говорим о финансировании выборов со стороны кандидатов и избирательных объединений и ничего не говорим о финансировании выборов со стороны государства. Выборы в Государственную Думу в области, как вы знаете, проводить всегда сложнее, чем в региональные органы власти, и они требуют гораздо больше затрат. К примеру, расходы на проведение парламентских выборов 1999 г. по Иркутской области составили 16 млн. рублей, а на проведение выборов Президента РФ - 32 млн. Какие нормативы закладываются при определении расходов на выборы, каков порядок утверждения этих нормативов? Считаю, что эти вопросы целесообразно регламентировать в законодательном порядке. К сожалению, в настоящее время это не сделано.

Несколько слов об административном ресурсе. Думаю, что в принципе уже можно говорить об основных организационных механизмах административного ресурса. Один из них - просто не перечислять деньги на выборы. Правда, избирательная комиссия может взять кредит. А как быть в ситуации, когда исполнительная власть перечисляет средства по частям? Есть смысл обсудить этот вопрос. К примеру, можно сформировать специальный фонд федеральной защиты избирательных прав при Центральной избирательной комиссии РФ и, если в установленные законом сроки, особенно на муниципальных выборах и выборах органов субъектов Федерации, соответствующие средства не перечислены, то финансировать выборы из этого фонда, а потом проводить взаимозачеты с бюджетами субъектов Федерации.

ВОРОБЬЕВ Николай Иванович,
председатель избирательной комиссии Тамбовской области.

Сейчас мы подготовили проект изменений в федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав, который на сегодня является основным законом о порядке проведения выборов. Кстати, я не разделяю мнение о том, что нужно принимать избирательный кодекс. По сути, этот кодекс у нас уже есть, и он достаточно подробно регламентирует избирательный процесс. В то же время нужно посмотреть, насколько этот кодекс позволяет вести законотворческую работу на региональном уровне. К сожалению, во многих случаях закон об основных гарантиях перекрывает кислород региональным законодателям и не позволяет обеспечивать реализацию избирательных прав граждан, проводить выборы и референдумы наиболее оптимально, рационально и экономно.

Возьмем, к примеру, неоправданное, на мой взгляд, ограничение, содержащееся в одной из статей закона, о том, что округ должен быть не более чем пятимандатным. Кто это выдумал? Почему не шести-, семимандатный округ? У нас есть сельсоветы по 200, 300 избирателей. Там избираются 7 депутатов. Наиболее оптимально было бы проводить их по одному округу и никаких других окружных комиссий не создавать. Или взять, например, вопрос о финансировании избирательной кампании. На мой взгляд, нужно предоставить региональным законодателям

право решать вопросы, связанные с формированием избирательного фонда. При этом надо учитывать, что на выборах в те же малые сельсоветы кандидатам нет необходимости создавать эти фонды, поскольку основной формой агитации является обход домов, на что никаких денег не требуется.

Несколько соображений по составлению списков избирателей. Это важнейший документ, который может быть использован, как некоторые считают, для фальсификации результатов выборов. С нашей точки зрения, списки избирателей должны составлять, подписывать и нести юридическую ответственность за их достоверность органы местного самоуправления, а не избирательные комиссии, которые формируются только на период избирательных кампаний. Почему главы администраций могут создавать избирательные участки, а списки не могут составлять? Ведь в их руках сосредоточены все информационные ресурсы, связанные с подготовкой списков, с получением сведений от различных ведомств и пр. Вот пусть они списки и составляют. На практике так фактически и происходит, только юридически у нас записана норма о том, что списки готовят избирательные комиссии. Да не готовят они эти списки, и мы все это знаем.

В ходе дискуссии много говорилось по поводу формирования избирательных комиссий. Конечно, здесь нужно ужесточить нормы и определить порядок замены выбывающих членов комиссии. Что касается вопросов компетенции, то избирательные комиссии, я полагаю, не должны иметь право снимать кандидата или объединение с регистрации. Это не их дело. Это должно быть прерогативой суда. Нужно дифференцировать позицию о том, какие наказания могут выносить комиссии, и предусмотреть, может быть, в КЗоТе, ответственность типа замечания или выговора, чтобы наказание, по крайней мере, объявлялось публично и доводилось до сведения избирателей.

И последнее предложение, касающееся гарантий избирательных прав граждан. У нас в области, как, впрочем, я думаю, и во многих других областях, есть деревеньки и села, удаленные от избирательных участков на 5-10 км. В них, как правило, проживает довольно много избирателей, в основном пожилого возраста, которые не могут быть обеспечены обществен-

ным транспортом для доставки на участки. Но поскольку они не больные, то по формальным основаниям не могут подавать заявки, чтобы к ним приехали на дом. Как видите, мы не можем обеспечить избирательные права этих людей. Поэтому мы предлагаем предусмотреть в законе возможность голосования по домашним заявкам. Для этого нужно составить соответствующий перечень сельских населенных пунктов, в которых такое голосование возможно, и утвердить его на уровне закона субъекта Федерации.

ШЕЙНИС Виктор Леонидович,
доктор экономических наук,
депутат Госдумы первого и второго созывов.

Отмечу некоторые положения в докладе Центральной избирательной комиссии РФ, с которыми трудно согласиться. Я выделил примерно 8 или 9 таких позиций. Одна из них - это получивший здесь высокую оценку законопроект о выборах российской части Парламента Союзного государства России и Белоруссии. Думаю, что Государственная Дума совершила большую ошибку, приняв документ в его нынешнем виде в первом чтении.

В частности, серьезной ошибкой, на мой взгляд, является заложенное в проекте избрание депутатов по 75 огромным, полуторамиллионным, в среднем, округам. Именно здесь, учитывая политический характер этого Парламента, необходимо было заложить пропорциональную систему, дав возможность основным политическим течениям, партиям быть в нем представленными и решать преимущественно политические, а не местные, не региональные вопросы, не вопросы того или иного округа.

Кстати, именно этот подход привел к серьезному дефекту, который заключается в том, что 75 округов при сохранении границ субъектов Федерации имеют допуск плюс-минус 50 процентов. Это означает, что в одном округе будет, скажем, 500 тыс. избирателей, в другом - 1,5 тыс. при среднем показателе в 100 тыс. То есть отклонение составит один к трем. Считаю, что эта ошибка должна быть исправлена.

Перейдем к вопросу об избирательных комиссиях. Формирование избиркомов сверху, дополненное усилением ответственности нижестоящих комиссий перед вышестоящими, расширение права

ропуска, которое наряду с судом дается также Центризбиркому РФ, окончательно завершает процесс, об опасности которого мы неоднократно говорили, а именно, процесс формирования на базе Центральной избирательной комиссии министерства по делам выборов, при котором все прочие комиссии становятся как бы ее филиалами и ответвлениями. Мы доверяем нынешнему составу Центральной избирательной комиссии, но считаем, что структурный сдвиг подобного рода несет в себе серьезную опасность.

Остановлюсь еще на одном остром вопросе - законе о политических партиях. Я в принципе согласен с тем, что со временем партии и только партии должны стать единственными участниками избирательного процесса. Но форсировать этот процесс чрезвычайно опасно. В результате такого форсирования нынешний партийно-политический коктейль, который вызывает скепсис и раздражение у многих, будет превращен в засохшую малосъедобную субстанцию.

В проекте закона о партиях рабочей группы ЦИК заложены следующие цифры - 10 тыс. членов для общероссийской партии и 100-200 для регионального отделения. Много это или мало? Думаю, что это может быть и много, и мало. Вообще, при желании не трудно кликнуть клич и, по крайней мере, несколько десятков партий смогут представить свой списочный состав. Но ведь сила и влияние партии определяются не количеством ее членов, а масштабом тех политических действий, которые она способна организовать и направить, и, прежде всего, количеством поддерживающих ее избирателей. Поэтому мы считаем, что закладывать в проект закона какие-либо цифры преждевременно.

Что касается пункта о государственном финансировании, то здесь законодатель опять же совершил ошибку, погнавшись «за двумя зайцами». Были поставлены две задачи - ограничить расходы, чтобы не дать «денежному мешку» возможности влиять на выборы, и сделать максимально прозрачными все расходы и поступления в фонд кандидата. Но когда стреляешь дуплетом по двум зайцам, то, как правило, не попадаешь ни в одного. В результате, любой организатор избирательной кампании в открытом разговоре с вами скажет, что цифры, пределы, лимиты - вещь фиктивная, что на самом деле

расходы значительно больше и, таким образом, пропадает то главное, что необходимо сделать, а именно - прозрачность расходов. Я за максимальное ужесточение контроля за расходами, но не надо вводить какие-либо численные ограничители. Должно быть видно, что депутат, когда шел на прошлые выборы, имел такой-то объем имущества, а через четыре года пребывания в депутатах приобрел коттедж, «Мерседес» и т.п. И пусть избиратели тогда уже сами решают, голосовать за него второй раз или нет. То есть главное, на мой взгляд, - это прозрачность, открытость, а не ограничения.

И последнее - квоты избирателей. Если я, заинтересованный избиратель, прихожу на выборы и голосую, то мне должно быть предоставлено право иметь своего представителя вне зависимости от того, сколько еще сограждан пришло на выборы. Поэтому я выступаю за регистрационную систему, о которой здесь уже говорилось.

В заключение подчеркну: законодательство может иметь много дефектов, его надо улучшать, но при этом не стоит впадать в то, что, я бы назвал, юридическим кренинизмом. Дело не столько в законе, сколько в его выполнении. Подавляющее большинство тех безобразий, с которыми мы сталкиваемся, происходит не от плохого закона, хотя его, несомненно, надо улучшать, а от того, что закон не выполняется.

КОНСТАНТИНОВ Илья Владиславович, представитель движения «Духовное наследие».

Безусловно, без развития многопартийной системы, политического и идеологического плюрализма устойчивая демократия в нашей стране не сформируется. С партиями надо работать.

Но давайте обратимся к опыту. Каждые парламентские выборы дают нам появление новой партии. Что такое избирательный блок, избирательное объединение? Это фактически новая партия. О чем это говорит? О том, что мы находимся в самом начале процесса кристаллизации политической структуры общества. И мне кажется, что замораживать этот процесс кристаллизации насильственным путем ни в коем случае нельзя. Это приведет к результатам, обратным тем, которые мы ожидаем.

Выскажу несколько конкретных замечаний по недавно принятому в Госдуме в первом чтении законо-

проекту о выборах депутатов Палаты Представителей Парламента Союза России и Белоруссии от Российской Федерации. Законопроект очень интересный, проработанный, детализированный, но он имеет несколько ложек дегтя, которые рискуют все испортить.

На мой взгляд, заложенная в законе система избрания депутатов по одномандатным округам не имеет альтернативы, поскольку партийные выборы в данном случае невозможны. В России и Белоруссии разные партии. Какая пропорциональная система здесь может быть? Только одномандатные округа.

Сомнения вызывает положение о сборе подписей в специально отведенных местах. Пусть разработчики этого закона представят себе, как практически будет выглядеть процесс сбора подписей в этих специально отведенных местах. Сколько времени будут работать эти отведенные места, круглосуточно или нет, кто конкретно из членов окружной комиссии будет вести контроль и как будет осуществляться контроль, по предъявлению паспорта, без предъявления паспорта, с записью количества проголосовавших, без записи количества проголосовавших, одновременно по всем кандидатам или с разбивкой по дням и т.д. Ответы на все эти вопросы в проекте закона, к сожалению, не прописаны. Результатом этого, на мой взгляд, будет фактический срыв процесса выдвижения кандидатов. Поэтому я призываю, пока есть возможность, пересмотреть это положение.

Следующий момент - об использовании в ходе кампании средств массовой информации. Законопроектом предусмотрено, что кандидат сможет получить бесплатное время на всех государственных телеканалах и телеканалах с государственным участием. Предоставление же газетных площадей, по проекту, осуществляется только за счет средств кандидата. Почему такая дискриминация?

Мне представляется, что эти отдельные недоработки дискредитируют в целом нужный и своевременный закон. И я опасаясь, что эта проба пера, как принято иногда говорить, будет потом распространена и на наше внутреннее законодательство, в частности, на закон о выборах депутатов Государственной Думы, а этого, с моей точки зрения, допустить нельзя.

