

Недостатки избирательного законодательства и его кодификация

О недостатках российского избирательного законодательства мы говорим уже много лет. В 2005 году нами была проведена Международная конференция «Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов», к которой мы подготовили подробный доклад с критикой как законодательства, так и правоприменения. Но с тех пор ситуация в основном ухудшилась. Если до 2005 года у законодателей преобладало стремление изменять законы о выборах комплексно, то потом пошла лавина частых и бессистемных правок. 72 изменения Федерального закона № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» за одиннадцать лет – это в среднем 6–7 изменений в год. А региональные законодатели вынуждены следовать за этой тенденцией. У нас больше 80 регионов. В большинстве российских регионов имеется по несколько избирательных законов, и почти все они правятся по несколько раз в год.

Все недостатки нашего избирательного законодательства я делю на 4 группы. Первая группа связана с тем, что законодательство бессистемно, громоздко и противоречиво. В нем трудно ориентироваться человеку, который не работает с ним ежедневно, кроме того, в нем масса пробелов, а также норм, не поддающихся однозначному толкованию.

Вторая группа недостатков вызвана плохим урегулированием отношений федерального и регионального законодательства. Здесь нет четкой регламентации – что может и что не может устанавливать региональный законодатель. И в результате региональные законы у нас столь же громоздкие, как федеральные. И при этом большую часть текстов региональных законов занимает дублирование норм федерального закона. Но зато часто то, что должны регулировать сами региональные законодатели, упускается.

Третья группа недостатков избирательного законодательства – это нормы, которые на практике приводят к нарушению избирательных прав граждан. Причем многие из них можно было бы применять иначе. Но сложилась репрессивная практика, которую можно сломать только путем изменения этих норм.

Самый яркий пример – это практически все, что связано с выдвижением и регистрацией кандидатов. Давно и почти повсеместно наблюдается

ситуация, когда через регистрационные фильтры легко проходят слабые кандидаты, которые потом при голосовании получают ничтожную долю голосов. И в то же время не проходят, получают отказы в регистрации сильные кандидаты, которые могли бы либо победить, либо как минимум серьезно повысить конкурентность выборов. То есть система действует с точностью до наоборот и, более того, имеет тенденцию к развитию. По крайней мере, отрицательное влияние этой системы сильно усугубилось после отмены избирательного залога. Апофеозом же стала система муниципального фильтра на губернаторских выборах, через которую не всегда прорываются даже кандидаты от КПРФ.

Отдельно стоит отметить порядок формирования избирательных комиссий, который на практике приводит к их сильной зависимости от администрации.

Наконец, четвертая группа недостатков избирательного законодательства связана с нормами, определяющими параметры избирательной системы в узком значении этого понятия. Эти нормы, которые мы считаем недемократичными, приводят к тому, что результаты выборов сильно отличаются от итогов голосования.

Мы считаем, что нужна комплексная реформа, которая одновременно меняла бы законодательство и по форме, и по содержанию. Говоря о форме, я имею в виду прежде всего кодификацию, без которой невозможно преодолеть вышеназванные недостатки первой и второй групп.

Даже если не считать рядовых избирателей, которые за состоянием законов о выборах не следят, то уровень качества избирательного законодательства касается деятельности нескольких миллионов граждан – членов избирательных комиссий, кандидатов, членов их команд, наблюдателей, журналистов и т.д., большинство из которых не имеют юридического образования. И всем этим людям нужно, чтобы законы были понятными, чтобы в них было легко ориентироваться.

Что же касается региональных законов, то надо сделать так, чтобы не было необходимости дублировать в них федеральные нормы. Региональные законы должны быть краткими, содержать только те нормы, которые региональные законодатели устанавливают самостоятельно. Но для этого надо федеральные нормы писать по-другому. Я давно высказал мнение, что в федеральном законе нужно разделять императивные и диспозитивные нормы, и теперь это мнение поддерживается рядом специалистов.

Возвращаясь к недостаткам третьей группы, отмечу, что их преодоление в любом случае потребует кардинальной переработки отдельных глав закона. В первую очередь это касается группы статей закона о формировании избирательных комиссий и всей главы о выдвижении и регистрации кандидатов и партийных списков.

Что касается недостатков четвертой группы, то это, безусловно, предмет не столько юридической, сколько политической дискуссии. Могу только сказать, что и в отношении данных норм кодификация будет

полезна. Она позволит четче отделить эти нормы от других и тем самым облегчить их обсуждение.

Когда мы обсуждали эти проблемы шесть-семь лет назад, нам приходилось слышать мнение, что кодификация и содержательное реформирование несовместимы. Но я знаю, что мировой опыт вполне допускает совмещение. И, главное, мы полагаем, что в отношении российского избирательного законодательства каждый из этих двух процессов будет неэффективным, если их проводить порознь.

Напомню, что нам несколько лет назад удалось создать проект, который сочетал кодификацию и содержательное реформирование. Это проект Избирательного кодекса Российской Федерации, который разрабатывался под моим руководством при широком участии экспертов и общественности. Проект был издан отдельной книгой и даже вносился в Государственную Думу в качестве законопроекта. Но Совет Думы счел, что к нему обязательно нужно заключение правительства, и по этой формальной причине он был возвращен внесшим его депутатам. В этом проекте есть способы решения почти всех проблем отечественного избирательного законодательства. Неслучайно, что в экспертной среде наш проект получил высокую оценку.

Его, конечно, и критиковали. Приведу пример самой жесткой критики, заключавшейся в заявлении Российского фонда свободных выборов, где главным недостатком нашего проекта было названо «системное противоречие законопроекта современной правовой политике Президента Российской Федерации по реформированию избирательной системы». Речь шла о том, что наш проект предусматривал возвращение губернаторских выборов, одномандатных округов на выборах в Государственную Думу, строки «Против всех», снижение заградительного барьера, увеличение числа политических партий и ряд других подобных изменений.

Сегодня, шесть лет спустя, многие из наших предложений реализованы. Правда, реализованы или частично, или с сильными отличиями от того, что мы предлагали. Что-то совсем не реализовано, например, возврат избирательного залога или общественного наблюдения. Но тем не менее уже нельзя сказать, что наши предложения находятся в системном противоречии с политикой президента.

Мы не считаем наш проект совершенным, понимаем, что он нуждается в доработке. Поэтому мы предлагаем экспертному сообществу продолжить над ним работу. Надеюсь, что в ближайшее время удастся создать при ЦИК России новый дееспособный научно-методический совет, который мог бы взять наш проект за основу и довести его до приемлемого состояния, чтобы его можно было предложить законодателям в качестве проекта комплексного реформирования российского избирательного законодательства в интересах российских избирателей и демократического развития российской государственности.