

ГОСУДАРСТВО И ПРАВО РОССИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОЦЕДУР И СРЕДСТВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

П.А. Кучеренко

Кафедра конституционного и муниципального права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье рассматриваются юридические и практические проблемы, возникающие при реализации избирательных прав граждан Российской Федерации, связанные с пробелами в законодательстве и несовершенством процедур и технологических средств избирательного процесса.

Воплощение в жизнь принципов демократии зависит не только от действующего законодательства о порядке избрания органов государственной власти и местного самоуправления, но и от реализации предусмотренных процедур и применения соответствующих технологических средств. Стоит отметить, что в Российской Федерации опыт деятельности, связанной с применением новой избирательной технологии, с управлением избирательными процессами, реализацией гарантий «прозрачных» выборов, пока еще невелик. Как пишет В.Д. Зорькин, «порой просто поразительно, как наши граждане, не имевшие никакого исторического опыта свободных выборов, молниеносно научились использовать избирательно-правовые институты вопреки их смыслу и цели» [2, с. 139].

Практика показывает также, что важные составляющие избирательной системы РФ, не входя в правовое поле современного избирательного законодательства, зачастую существенно влияют на исход выборов.

Сами выборы можно представить как сложный, специфический, многоступенчатый процесс, требующий определенных процедур и состоящий из ряда последовательно сменяющихся этапов.

Под технологическими процедурами, вообще, обычно понимают упорядоченную совокупность последовательно сменяющихся и связанных определенными отношениями операций и действий, направленных на эффективное решение поставленной задачи [5, с. 36-43].

Действующим Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в ст. 2, устанавливается, что именно правила и процедуры, обеспечивающие реализацию избирательных прав граждан, являются гарантиями избирательных прав [10]. Поэтому в процессе разработки и принятия данного закона специалисты ожидали четкого и эффективного правового механизма обеспечения избирательных прав [7].

Процедуры играют критическую роль в процессе реализации международных норм в области прав человека, в том числе и избирательных прав. Они обеспечива-

ют объективную и независимую оценку степени соблюдения прав человека в странах и территориальных образованиях и предлагают рекомендации по усилению мер в области защиты прав человека на национальном и международном уровнях. Специальные процедуры незамедлительно реагировали на утверждения о злоупотреблениях в отношении отдельных граждан и групп лиц в разных регионах мира, а также выполняли крайне важную функцию раннего предупреждения — зачастую распознавая зарождающиеся проблемы в области прав человека прежде, чем те успевали оформиться в широкомасштабный кризис [1].

Из-за несовершенства соответствующих процедур в практике избирательного процесса появляются возможности искажения результатов выборов, и эти возможности активно используются самыми разными участниками избирательного процесса.

При этом для практических результатов не имеет значения, были ли такие возможности специально предусмотрены или они появились случайно, как следствие чьих-то недоработок. Важен результат — такие механизмы (назовем их «механизмами потенциальных нарушений») есть, и они активно используются.

Их наличие подрывает доверие избирателей к избирательной системе, углубляет пассивность граждан и снижает степень легитимности действующей власти. Поэтому анализ возможностей нарушений, связанных с несовершенством технологических норм, является важной частью правового анализа избирательной системы Российской Федерации. В этой связи важно отметить, что федеральные избирательные законы, регламентирующие процедуры и технологии выборов, оставили нерешенными целый ряд проблем, постоянно возникающих в ходе проведения выборов в России. Среди них можно отметить следующие.

Во-первых, это проблема миграционного голосования, имеющая также устоявшийся политологический термин — «двойной счет».

Под данным термином понимается первичное включение избирателя в списки для голосования по месту его постоянного или преимущественного проживания и вторичное включение избирателя в списки по месту временного пребывания. Без решения этой проблемы всегда будет нарушаться основной принцип демократического голосования: один человек — один голос.

Одним из аспектов проблемы миграционного голосования является процедура голосования граждан России, проживающих в дальнем и ближнем зарубежье. Российское избирательное законодательство наделяет всю эту категорию граждан как активным, так и пассивным избирательным правом. Это касается не только сотрудников дипломатических и иных заграничных представительств РФ, лиц, находящихся в служебной командировке, на учебе или постоянно работающих в зарубежных фирмах по контрактам, заключенным с российскими фирмами, и членов их семей, но и постоянно проживающих за рубежом нескольких миллионов человек, имеющих российское гражданство, но покинувших пределы нашей страны пять, десять, а то и двадцать пять лет назад. Многие лица из этой категории имеют, наряду с российским, гражданство других стран.

По нашему мнению, для данной категории избирателей должен быть введен избирательный ценз, заключающийся либо в наличии инвестиций (недвижимости) в Российской Федерации, либо уплате налогов в Российской Федерации, либо условии ежегодного проживания в Российской Федерации определенного временного отрезка.

Подобная практика существует в ряде стран Европы. Так, в Нидерландах для лиц, постоянно проживающих за пределами страны, для того чтобы быть допущенными к участию в голосовании, требуется наличие недвижимости на территории королевства стоимостью не менее пятисот тысяч евро.

В Великобритании подданный, постоянно проживающий за пределами Соединенного Королевства и желающий принять участие в голосовании, обязан доказать в суде, что он в течение последних пяти лет проводил на территории страны минимум один месяц в каждом календарном году.

В июле 2006 г. Федеральным Собранием РФ были приняты поправки в соответствующие законодательные акты, согласно которым лица, имеющие, помимо российского, гражданство или вид на жительство иного государства, лишаются пассивного избирательного права [11].

Данное нововведение никак не решило проблему «двойного счета». А жесткость определений, установивших, что даже кандидат в депутаты Государственной Думы не вправе иметь помимо гражданства РФ гражданство иного государства, как и невозможность доподлинно установить наличие такого «иного гражданства» или наличие выхода из него, вызвали жесткую критику со стороны правоведов и политологов [3].

Во-вторых, это проблема, связанная с лишением избирательных прав отдельных категорий граждан.

Статья 32 Конституции РФ специально оговаривает возможность лишения граждан избирательных прав [4]. Конкретно речь идет о лишении избирательных прав двух категорий граждан: признанных недееспособными в установленном законом порядке, а также осужденных к лишению свободы по приговору суда и находящихся в местах отбывания наказания.

Считается, что норма, записанная в ст. 32 Конституции, является необходимой и достаточной, а устанавливая и конкретизировать законами и другими актами механизм лишения граждан избирательных прав неправомерно.

На практике же возникает вопрос о месте хранения документов, удостоверяющих личность, порядке доступа к этим документам, в случае их уничтожения — регламент соответствующей процедуры.

Избирательные комиссии не обладают полномочиями осуществления контроля за процессом хранения, уничтожения и повторной выдачи паспортов этим категориям граждан.

По данным Федеральной службы исполнения наказаний, общее число заключенных в пенитенциарных учреждениях России в последние годы колебалось от 1060 тыс. до 965 тыс. человек. В связи с тем, что избирательное законодательство России четко не регламентирует процедуру лишения граждан избирательных прав, в стране может находиться до одного процента фиктивных избирателей от общего числа, внесенных в списки.

В-третьих, это проблема абсентеизма избирателей. Как активное, так и пассивное избирательное право реализуется гражданами абсолютно добровольно¹. Это обстоятельство, а также политическая апатия избирателей порождает массовое неучастие граждан в выборах. Это ставит государство и политически активное население в трудное положение, ибо придает результатам выборов внешне менее демократический характер. Из-за массовой неявки избирателей к урнам для голосования неоднократно срывались выборы в законодательные органы субъектов Российской Федерации.

При всей бесполезности такой формы протеста (неявка на выборы — показатель низкой политической культуры и активности граждан) она усиливает политическую нестабильность в обществе, ослабляет и деформирует связь государства с народом.

Процент избирателей, принимающих участие в голосовании на выборах, заметно снижается. Российское избирательное законодательство не содержит в себе механизмов поощрения граждан за участие в выборах или «наказания» за неучастие в них. Вместо этого оно предлагает другой, на взгляд автора, тупиковый путь ре-

шения этой проблемы — снижение нормы (порога) явки избирателей, при котором выборы считаются состоявшимися.

В-четвертых, при анализе процедур и средств реализации избирательных прав граждан особое внимание следует уделить правилам учета и контроля как инструмента влияния на результаты выборов. Зачастую положения законов, а также ведомственные инструкции, формализующие те или иные аспекты избирательного процесса, в силу своих недостатков открывают возможности для манипулирования.

Наиболее частые вопросы возникают на первичном этапе регистрации кандидатов — при сборе подписей в поддержку выдвижения кандидатуры. Нельзя не отметить, что хотя эта процедура в определенной мере ограничивает возможность реализации пассивного избирательного права, вместе с тем служит определенным препятствием на пути политических авантюристов.

Эти вопросы регулируются п. 8 ст. 37 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и аналогичными пунктами статей ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», а также законов субъектов Федерации.

Согласно вышеупомянутым законам, графы подписного листа «Фамилия, имя и отчество», «Год и место рождения», «Адрес места жительства», «Серия и номер паспорта» могут быть заполнены сборщиком подписей, а вот графы «Подпись» и «Дата заполнения» — только лицом, подписывающимся в поддержку выдвижения кандидата. Если с графой «Подпись» никаких проблем не возникает (естественно, что если собираются подписи, то эти подписи должны ставиться собственноручно), то вот графа «Дата» зачастую заполняется сборщиками подписей. А это превращает подпись в недействительную (или не превращает — по усмотрению избирательной комиссии).

То же самое и с графой «Адрес места жительства». Эта графа должна включать «...адрес места жительства, указанный в паспорте или документе, заменяющем паспорт гражданина» [10]. Как правило, избирательные комиссии требуют включать указание на субъект Федерации даже в тех случаях, когда выборы носят местный характер (например, выборы в городской совет), а город является центром соответствующего субъекта Федерации, т.е. необходимо писать: «Ставропольский край, г. Ставрополь», а не просто: «г. Ставрополь».

В результате сборщики подписей регулярно ошибаются, а это также делает подписи недействительными. Это дает основание снять неудобного кандидата еще на этапе выдвижения, что происходит довольно часто. Для иллюстрации приведем общую статистику:

- на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации из-за ошибок в заполнении подписных листов снимается каждый десятый кандидат;

- на выборах в Законодательные Собрания субъектов Федерации — каждый седьмой кандидат;

- на муниципальных выборах — каждый четвертый кандидат [8, с. 8-11].

Еще одну возможность манипуляции итогами избирательного процесса дают требования, которые могут быть предъявлены к документам, удостоверяющим личность.

Во-первых, не все граждане РФ знают, что любая, специально не оговоренная нормативными актами запись в паспорте (например, самостоятельное, а не штампом налоговой инспекции указание ИНН), делает его недействительным [6]. В результате документы принимаются, кандидат регистрируется, а затем, когда возможности пере-

регистрироваться уже нет, решение о регистрации отменяется и кандидат снимается с выборов (например, по протесту прокурора или кого-то из конкурентов).

Во-вторых, в процессе распада Союза ССР и изменения наименований и административно-территориального статуса географических единиц паспортные службы в процессе выдачи новых паспортов гражданина РФ достаточно часто указывали современное наименование того или иного населенного пункта, административно-территориальной единицы. Это также использовалось в качестве основания для признания документа недействительным и аннулирования регистрации кандидата.

Например, по первому основанию в Красноярске была отменена регистрация кандидата в депутаты Государственной Думы в 2003 г. А. Быкова. Был использован тот факт, что примерно за полгода до выборов он выезжал в Казахстан, и ему в общегражданском российском паспорте (а не в загранпаспорте, как положено) были сделаны пометки о пересечении границы Казахстана. На этом основании паспорт Быкова был признан недействительным, и он за месяц до дня голосования, когда зарегистрироваться вторично было уже невозможно, был снят с выборов.

По второму основанию была аннулирована регистрация кандидата на должность Президента Чеченской Республики Малика Сайдулаева, у которого в графе «место рождения» паспорта была указана «Чеченская Республика», а не «Чечено-Ингушская АССР».

Смысл требования предъявления документа, удостоверяющего личность, заключается в необходимости законным образом убедиться в том, что кандидат действительно является тем человеком, за которого он себя выдает. В описанных случаях личности предъявителей не вызвали сомнения ни у кого. Тем не менее, регистрация была отменена.

С 1993 по 2003 г. на выборах на уровне субъектов Федерации аналогичным способом, т.е. признанием по формальным основаниям документов, предъявленных при регистрации, недействительными, было снято с участия в выборах более ста кандидатов [9].

Рассмотренные выше проблемы, в совокупности с правоприменительной практикой, позволяют сделать вывод о том, что не утрачивает своей актуальности вопрос о совершенствовании избирательного законодательства и практики проведения выборов. По состоянию на сегодняшний день нормы российских законов о выборах, регулирующие регистрацию кандидатов и списков кандидатов, предоставляют правоприменителям излишний простор, что не вполне отвечает требованиям внутреннего законодательства и международных стандартов, которые обязывают исключить в процессе регистрации административный произвол.

Проводимая в последние годы политическая реформа, предусматривающая комплекс мер, направленных на повышение прозрачности системы выборов, обеспечение подлинного народовластия, стимулирование развития партий, максимальное усиление их политической роли, актуализирует вопрос о необходимости принятия Избирательного кодекса Российской Федерации. Положение этого нормативного акта должны основываться на приоритете избирательных прав граждан, международных избирательных стандартах, принципах народовластия и федерализма; четко регламентировать процедуры и технологические средства избирательного процесса.

Реализация этих предложений позволит повысить степень доверия граждан к избирательной системе, будет способствовать их активному включению в политическую деятельность страны путем участия в выборах всех уровней, что, в свою очередь, значительно повысит авторитет и легитимность органов государственной власти и местного самоуправления.

ПРИМЕЧАНИЯ

1. С целью повышения активности избирателей в некоторых государствах (Австрия, Австралия и ряд других стран) голосование рассматривается как обязанность гражданина.

ЛИТЕРАТУРА

1. Заявление Международной амнистии от 28 марта 2006 г. // www.amnesty.org
2. *Зорькин В.Д.* Россия и Конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки. — М., 2007.
3. *Кара-Мурза В.В.* Граждане второго сорта // Ежедневный журнал. — 2006. — 9 июня.
4. Конституция Российской Федерации // Российская газета. — 2003. — 23 дек.
5. *Косарев В.Н.* Программно-целевой подход к определению эффективности и качества деятельности следователей // Проблемы организаторской работы следователя. — Волгоград, 1991. — С. 36-43.
6. Постановление Правительства РФ от 8 июля 1997 г. № 828.
7. Роль СМИ в региональных выборах 2001 года: Материалы науч.-практ. конф. 4-5 марта 2002 г. — М., 2002.
8. *Салий А.И.* Приемы фальсификации итогов выборов за последние 5 лет // Полит. маркетинг. — 2000. — № 8. — С. 8-11.
9. *Сунцов А.П.* Правонарушения в сфере избирательной системы субъекта Российской Федерации. — Тюмень, 1999.
10. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в редакции Федерального закона от 27 сентября 2002 г. № 119-ФЗ, с изменениями, внесенными Федеральным законом от 24 декабря 2002 г. № 176-ФЗ).
11. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // СЗ РФ. — 2002. — № 24. — Ст. 2253.
12. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения порядка выдвижения кандидатов на выборные должности в органах государственной власти» № 106-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2006. — № 29. — Ст. 3124.

PROBLEMS OF REGULATING PROCEDURES AND MEANS OF SECURING ELECTORAL RIGHTS OF THE CITIZENS OF THE RUSSIAN FEDERATION

P.A. Kucherenko

The Department of Constitutional and Municipal Law
Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya st., 6, Moscow, Russia, 117198

The article envisages legal and practical problems in connection with loopholes in the legislation and deficiency in procedures and technological facilitation of the electoral process arising in the course of the realization of electoral rights for the citizens of the Russian Federation.