

КОНТЕКСТ И ОЦЕНКИ

ВЫБОРЫ-2016: ВЗГЛЯД ОРГАНИЗАТОРА ВЫБОРОВ

ОФИЦЕРОВ Андрей Сергеевич

Избирательная комиссия Тамбовской области,
Тамбов, Россия,
председатель,
e-mail: izbirkom@org.tambov.gov.ru

В статье анализируются структура и содержание избирательной кампании 2016 г. Дается общий анализ корректировки избирательного законодательства накануне выборов 2016 г. и собственно законодательства о выборах. Делаются выводы относительно итогов и уроков выборов-2016 с точки зрения организатора выборного процесса. Формулируются предложения по дальнейшему развитию выборного законодательства.

Ключевые слова: выборы, избирательные кампании, политические партии, избирательное право, избирательное законодательство, избирательные комиссии, наблюдатели, электронные результаты, корректировка законодательства о выборах.

Кампания-2016: структура, содержание, некоторые результаты

18 сентября 2016 г. на территории Тамбовской области состоялось голосование в рамках 22 избирательных кампаний: выборы депутатов ГД ФС РФ седьмого созыва, выборы депутатов Тамбовской областной Думы шестого созыва, дополнительные выборы депутата Тамбовской городской Думы (одномандатный избирательный округ № 18), 5 избирательных кампаний по дополнительным выборам депутатов представительных органов муниципальных образований (12 мандатов) и 14 избирательных кампаний по выборам глав сельсоветов. Местные избирательные кампании проходили на территории 15 городских округов и муниципальных районов области: в г. Тамбове, Мичуринске; на территории Жердевского, Знаменского, Кирсановского, Мичу-

ринского, Моршанского, Мучкапского, Первомайского, Рассказовского, Ржаксинского, Сампурского, Староюрьевского, Уваровского, Уметского районов.

Подготовку и проведение выборов на территории Тамбовской области обеспечивали избирательная комиссия Тамбовской области (на нее были возложены полномочия двух окружных избирательных комиссий по выборам депутатов Государственной Думы – № 177 и № 178), 32 территориальные избирательные комиссии (20 из них исполняли полномочия 25 окружных комиссий по выборам в Тамбовскую областную Думу, 5 – полномочия ИКМО по местным выборам), 14 избирательных комиссий муниципальных образований, включая ИКМО г. Тамбова, 928 участковых избирательных комиссий. К одномандатным избирательным округам по выборам в Государственную Думу были прикреплены две территории, находящиеся за пределами территории Российской Федерации: округ № 177 – 43100 избирателей, Германия, генконсульство в Гамбурге (территория «Гамбург-1»); округ № 178 – 42400 избирателей, Германия, генконсульство в Гамбурге (территория «Гамбург-2»).

В состав участковых избирательных комиссий были назначены 4568 членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, в том числе: «ЕДИНАЯ РОССИЯ» – 1512, КПРФ – 247, ЛДПР – 69, «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» – 1812, «РОДИНА» – 773, «ЯБЛОКО» – 3, «Российская экологическая партия “Зеленые”» – 152.

Кроме того, на избирательных участках присутствовали 3243 наблюдателя, из которых назначены: «ЕДИНАЯ РОССИЯ» – 1771, КПРФ – 728, ЛДПР – 546, «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» – 79, «РОДИНА» – 119.

На выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации всего в списки избирателей были включены 857330 граждан, из которых 422141 приняли участие в голосовании на выборах.

Явка избирателей составила 49,24 %, а на выборах депутатов Тамбовской областной Думы – 49,08 %.

Решением ЦИК России в Тамбовскую область было распределено 17045 открепительных удостоверений; по выборам депу-

татов Тамбовской областной Думы было изготовлено 17000 открепительных удостоверений.

На территории Тамбовской области на выборах депутатов Государственной Думы избирателям было выдано 8531 открепительное удостоверение, на выборах депутатов Тамбовской областной Думы – 5925 открепительных удостоверений.

На выборах депутатов Государственной Думы проголосовало по открепительным удостоверениям 4526 избирателей, что составляет 1,25 % от числа проголосовавших избирателей.

На выборах депутатов Тамбовской областной Думы проголосовало по открепительным удостоверениям 5289 избирателей, что составляет 1,07 % от числа проголосовавших избирателей. 11 % от числа проголосовавших избирателей проголосовали вне помещения для голосования.

В день голосования 18 сентября 2016 г. в избирательную комиссию Тамбовской области поступило 43 обращения по вопросам о возможных нарушениях избирательного законодательства. К протоколам избирательных комиссий об итогах голосования и о результатах выборов особые мнения приложены не были. Заявлений в суд о нарушении избирательных прав граждан в день голосования не поступало.

**Формируя «правила игры»:
корректировка избирательного законодательства
к выборам-2016 и его правоприменение**

Большой блок изменений был внесен зимой-весной 2016 г. в российское и региональное избирательное законодательство. Очень многие нормы подверглись значительным корректировкам. Причем правоприменительная практика этих изменений уже сегодня может быть подвергнута оценке и перспективному планированию для дальнейшего совершенствования избирательного законодательства, о чем и пойдет речь.

Если говорить о заметных и резонансных изменениях, это, в первую очередь, организация работы наблюдателей на избирательных участках. А именно – момент, связанный с назначением наблюдателей в избирательные комиссии. Согласно действующей

щему избирательному законодательству список наблюдателей должен быть представлен в территориальные избирательные комиссии, вышестоящие по отношению к участковым, за три дня до дня голосования. Это законодательное нормирование отпугнуло многих кандидатов и многие политические партии вообще от формирования корпуса наблюдателей.

Несмотря на достаточно либеральные рекомендации и разъяснения Центральной избирательной комиссией Российской Федерации этих норм, многие партии, в том числе и некоторые парламентские, вообще отказались от института наблюдения.

Вместе с тем законодатель не предусмотрел подобные изменения в части организации работы членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса. Игроки политического поля сделали ставки именно на этот институт участия в выборах.

В этой связи возникла некоторая путаница и среди организаторов избирательного процесса, и среди его участников. На прошедших выборах была очень распространена терминология: *«мы наблюдатели с правом совещательного голоса»*. Получилось смешение этих понятий, и, по сути, члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса подменили собой институт наблюдения. Они занимались видеосъемкой процесса, выполняя тем самым функции наблюдателей.

В связи с этим видится разумным либо возвращение к нормам, которые действовали до избирательного сезона 2016 г., либо корректировка института членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, а возможно, и полная ликвидация этого института.

Действующее избирательное законодательство очень сложное даже для экспертов. С 2002 г. главный закон о выборах – Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ – претерпел колоссальное количество изменений, и пришла пора издавать новый закон.

Ряд положений этого закона должен быть упрощен. Если мы говорим об открытости, понятности избирательного процесса, то мы должны сделать его доступным для широкого круга

участников избирательного процесса, и в первую очередь – для избирателя.

Относительно 5-летнего срока действия участковых избирательных комиссий можно констатировать, что эта норма, к сожалению, себя не оправдала. Кроме того, себя не оправдала норма, связанная с резервом кадров участковых избирательных комиссий.

Действующее избирательное законодательство предусматривает формирование участковых избирательных комиссий сроком на 5 лет. Также формируется резерв их составов. Эта норма требует корректировок. Ее изначальная мотивация понятна – это обучение. Но практика показывает, что и в нынешних условиях члены участковых избирательных комиссий работают 10 дней в году, а все остальное время они, по идее, должны обучаться.

Тамбовская область – один из первых регионов, в которых был сформирован кадровый резерв участковых избирательных комиссий. Резерв функционировал как общественный институт и не являлся нормой закона. Позже эта практика оформилась как обязательная; сейчас членов участковых избирательных комиссий мы можем пополнять только из резерва, который мы также должны готовить.

На мой взгляд, логичнее вернуться к той норме, которая позволяла формировать участковые избирательные комиссии за месяц до дня голосования. Сейчас участковые избирательные комиссии также проходят обучение непосредственно перед выборами. Институт участковых избирательных комиссий должен быть подвижным.

Естественно, надо убрать обязательность пополнения резерва участковых избирательных комиссий. Логичнее будет, если эта норма уйдет в партийно-политическую плоскость, если такой резерв будет находиться в политических партиях. Политические партии должны вести подготовку членов участковых избирательных комиссий. Тогда будет возникать меньше вопросов и к процедуре выборов, и к легитимности выборов, и к справедливости выборов. Будет лучше, если эти нормы вернуться к нормам трехлетней давности.

Что касается ведения политической агитации, здесь кандидаты и политические партии должны ограничиваться морально-этическими нормами и, естественно, законом о противодействии экстремизму. Если нет ничего экстремистского в политической рекламе, то можно разрешить все – это поле для творчества, в том числе политических технологов. Прошедшие выборы создали впечатление, что штабы кандидатов в большей степени занимались тем, что искали нарушения у своих конкурентов. Некоторые в своей деятельности ограничились только этим.

Актуализировалась тема партий-спойлеров. Из 51 регионального отделения политических партий, которые по состоянию на 10 октября 2016 г. зарегистрированы на территории Тамбовской области, в региональных выборах участвовали 6 политических партий. Это важная тема для обсуждения экспертов и, вероятно, для каких-то законодательных инициатив.

В большинстве случаев партии-спойлеры не достигают тех целей, для которых они создаются, но иногда случаются сбои. Ярким таким примером на прошедших выборах стало сосуществование партий «КОММУНИСТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» и «КОММУНИСТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ КОММУНИСТЫ РОССИИ». У второй по рейтингу политической партии в стране в протоколах мы наблюдали менее 1 % голосов избирателей, а у другой партии – порядка 3 %. Здесь нужно вводить жесткое законодательное регулирование. Нельзя организовывать спойлеры.

Выборы 2016 г. были проведены в безусловно демократическом духе. Мне представляется, избирательная система региона проявила даже излишнюю лояльность по отношению к кандидатам и политическим партиям. Это связано с эпизодами на этапах выдвижения кандидатов, списков кандидатов. Каждое действие было согласовано с избирательной комиссией Тамбовской области, участники выборов консультировались у представителей избирательной комиссии области. И свои же ошибки политические акторы принимали за враждебный настрой избирательной системы.

Итоги и уроки выборов-2016

Прошедший 18 сентября 2016 г. единый день голосования показал, что необходимо упрощать избирательное законодательство. Необходимо снижать нагрузку на участковые избирательные комиссии. Необходимо избавлять избирательную систему от непрофильных функций.

Выборы показали, что избирательная система является слишком открытой для различного рода злоупотреблений правом. Члены избирательных комиссий с совещательным голосом, которые частично выполняли функции наблюдателей, вмешивались в работу членов участковых избирательных комиссий, что недопустимо.

Общественно полезная работа членов участковых избирательных комиссий, которые выполняют государственную функцию, проводя выборы, сегодня свелась к повинности. Это неприемлемо.

Избирательные институты готовы к реконструкции. Впереди большие выборы – одни из наиболее важных в судьбе нашей страны. Учитывая и международную обстановку, и некоторые веяния внутри нашего государства, это будут самые ответственные выборы. И избирательная система должна к этим выборам подойти обновленной и качественно другой.

1. Необходимо на законодательном уровне закрепить обязательность применения средств видеонаблюдения и трансляции изображения – в том числе в сети Интернет – на выборах федерального и регионального уровней.

2. Предлагается отменить институт сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов и избирательных объединений на выборах всех уровней.

При этом регистрация кандидатов и избирательных объединений на местных выборах должна носить заявительный характер.

В свою очередь, на выборах регионального уровня предлагается сохранить существующую систему поддержки выдвижения кандидатов, списков кандидатов на выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной

власти, представительных органов муниципальных образований, возвратив одновременно с этим институт избирательного залога.

3. Предлагается более не совмещать проведение выборов федерального уровня с выборами регионального и местного уровней. Для проведения выборов федерального уровня предлагается определить специальные даты (к примеру, март года, в котором истекают соответствующие полномочия), не совмещая указанные выборы с выборами регионального и местного уровней.

При этом предлагается вернуть законодательное ограничение максимального количества избирательных бюллетеней, по которым избиратель может проголосовать в день голосования (четыре бюллетеня).

4. Представляется необходимым радикальным образом упростить форму протокола участковой избирательной комиссии об итогах голосования, сократив верхнюю (по существу, техническую) часть протокола до двух-трех строк (число зарегистрированных избирателей, число выданных бюллетеней в помещении для голосования и вне помещения для голосования).

5. Предлагается рассмотреть возможность исключения из полномочий избирательных комиссий «квазисудебных» и «квазиправоохранительных» функций, ограничив полномочия избирательных комиссий функциями, непосредственно связанными с организацией и проведением выборов.

В данном случае упраздненные функции избирательных комиссий смогут выполнять судебные органы, органы прокуратуры, следственные органы и органы внутренних дел, имеющие необходимые компетенции в правоохранительной сфере, а также соответствующие кадровые и организационные ресурсы.

6. Предлагается упростить процедуры проверки достоверности сведений, представляемых кандидатами, сохранив безусловную необходимость проверки сведений о судимости кандидата.

При этом предлагается исключить необходимость проверки достоверности сведений, выявление недостоверности которых не влечет прекращения участия кандидата в избирательной кам-

пани (сведений об образовании, о вкладах в банках, об участии в коммерческих организациях, о наличии движимого и недвижимого имущества и т.д.).

7. Предлагается вернуться к формированию участковых избирательных комиссий перед каждым конкретными выборами, отказавшись от института резерва состава участковых комиссий.

Как представляется, практика формирования участковых избирательных комиссий на постоянной основе себя не оправдала.

8. Представляется необходимым урегулировать вопрос о статусе избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и их финансировании исключительно за счет средств федерального бюджета.

Придание избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации статуса федеральных органов и их финансирование исключительно из федерального бюджета позволит снизить административную зависимость от региональных властей.

В данном случае актуальным представляется вопрос о кадровой ротации председателей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации (по аналогии с руководителями территориальных органов федеральных органов исполнительной власти).

ELECTION-2016: OPINION OF THE ELECTION ADMINISTRATOR

Ofitserov Andrey Sergeevich, Election Commission of the Tambov Region, Tambov, Russia, Chairman, e-mail: izbirkom@org.tambov.gov.ru

The article contains the analysis of the structure and content of the electoral campaign of 2016. There is the analysis of the correction of electoral legislation the day before elections of 2016 and law of elections. Conclusions on the results and lessons of election-2016 in opinion of campaign manager are made in the article. Suggestions on further development of election legislation are formulated.

Key words: election, electoral campaigns, political parties, electoral law, electoral legislation, election commission, observers, election results, correction of election legislation.