

Общественный проект

по созданию

Избирательного кодекса Российской Федерации

Ассоциация некоммерческих организаций «В защиту прав избирателей «ГОЛОС»

109028, Москва, Покровский бульвар, д. 8, стр. 2а. Тел./факс: (495) 234-59-39. Эл.почта: golos@golos.org. Сайт: www.golos.org

Послесловие к дискуссии, прошедшей на «круглом столе»: «Законодательное регулирование формирования и деятельности избирательных комиссий» 9 февраля 2010 года

А.Е. Любарев

1. Об «идеальном» Кодексе и переходном периоде
2. О предложениях по радикальному изменению системы избирательных комиссий
3. О вертикали избирательных комиссий
4. О партийной квоте
5. О равенстве партий
6. Общественные объединения и граждане
7. О жеребьевке и «избирательной повинности»
8. О косовском и украинском опыте
9. О презумпции невиновности
10. О фальсификациях в ГАС «Выборы»

1. Об «идеальном» Кодексе и переходном периоде

В наших обсуждениях довольно часто звучит мысль о том, что мы пишем «идеальный» Избирательный кодекс. Однако понятие «идеальный» обычно не расшифровывается, и его понимают по-разному. Поэтому я хотел бы объяснить, что я вкладываю в это понятие.

Для меня «идеальный» означает лишь то, что мы, как это уже неоднократно подчеркивалось, не связываем себя условиями – понравится ли наш проект представителям нынешней власти, равно как и представителям оппозиции, будет ли он иметь шансы быть принятым сегодня или в ближайшей перспективе. Мы пишем такой закон, который, с нашей точки зрения, был бы наиболее полезен для демократического развития страны.

Но, исходя из поставленной задачи, мы должны написать такой Кодекс, который был бы адекватен нынешним российским реалиям, который мог бы реально работать. Здесь, правда, надо сразу оговориться, что имеется в виду состояние не власти, а общества. Я уже писал, что бессмысленно принимать новые законы в условиях, когда власть не думает эти законы выполнять. Но если произойдет радикальное изменение и власть не на словах, а на деле признает верховенство закона (что, конечно, не исключит ее попыток обойти закон, используя его несовершенство, но, по крайней мере она не будет его нарушать напрямую), то в этих условиях закон потребует кардинального обновления. Но поскольку общество (включая элиту,

чиновничество и т.п.) эволюционирует медленно, то мы должны считаться с его нынешним состоянием.

Иными словами (это сказал один из участников предыдущего мероприятия) – *не компромисс с властью, но компромисс с действительностью.*

И вот тут А.Ю. Бузин резонно ставит вопрос об ограничениях. Для каких условий мы пишем Кодекс? Тут, пожалуй, уместно дать пространную цитату из его выступления:

«Когда мы пишем Избирательный кодекс, мы решаем, как говорят математики, некорректную задачу. Мы решаем некую оптимальную задачу при неизвестных ограничениях. Что будет тогда, когда этот Избирательный кодекс пригодится, совершенно непонятно. А известно, что решение оптимальной задачи очень сильно иногда зависит от тех ограничений, которые наложены на управляющие инструменты. Поэтому нам надо сделать, конечно, очень серьезные предположения перед тем, как этот самый Избирательный кодекс писать и говорить об избирательной комиссии и вообще об организации избирательной системы. Я с Аркадием об этом много говорил. В конце концов, я из него вытащил признание, что, давайте, все-таки будем предполагать, что мы пишем Кодекс на ситуацию переходного периода. Не на ситуацию стабильного периода, стабильной политической системы, в которой можно доверять организацию выборов любым органам, в том числе органам исполнительной власти».

Я действительно в разговоре с Бузиным сказал, что пишу Кодекс для переходного периода. И этот тезис с его подачи был на «круглом столе» подхвачен и активно обсуждался. Но я не стал уточнять, что я имел в виду, говоря о переходном периоде. Попробую это сделать здесь.

Во-первых, я считаю, что переходный период (период перехода к «развитой демократии») должен длиться не годы, а десятилетия. Собственно говоря, он начался в 1990-е годы и не был завершен. Соответственно этот процесс должен быть возобновлен, но он не может не быть длительным. Под окончанием переходного периода я имею в виду примерно то же, что в нашумевшем докладе ИНСОРа «Россия XXI века: образ желаемого завтра» обозначено как «выход из модернизационного рывка», который в докладе условно датирован как «XXI век. Полдень».

Во-вторых, очевидно, что переходный период – это период с изменяющимися условиями. Поэтому, если исходить из задачи создать модель, оптимальную для конкретных условий, мы должны прийти к выводу о необходимости постоянно менять избирательный закон по мере изменения условий. Но это, с моей точки зрения, будет серьезной ошибкой. Во-первых, постоянные изменения закона – это плохо само по себе. Во-вторых, очевидно, что оптимизация для конкретных условий всегда будет запаздывать и потому оптимального закона все равно получаться не будет. Поэтому нам необходимо написать такой Кодекс, который мог бы работать (возможно, с небольшими корректировками) в меняющихся условиях.

В-третьих, я полагаю, что нормы, созданные для переходного периода, будут работать и в стабильных условиях, пусть и с меньшей эффективностью, а нормы, написанные для периода стабильности, в переходном состоянии работать не будут. И в связи с этим я не принимаю на свой счет замечание О.Н. Каюнова – *«нет ничего более постоянного, чем временное сооружение»*, поскольку изначально планирую написать Кодекс, который мог бы работать в течение длительного времени.

2. О предложениях по радикальному изменению системы избирательных комиссий

Предложения А.Ю. Бузина и О.Н. Каюнова по радикальному изменению системы избирательных комиссий были встречены участниками «круглого стола» с интересом, но решительной поддержки не получили. Думаю, что дискуссию по этим предложениям следует продолжить.

Главное, чего я не услышал от авторов этих предложений, – это убедительных аргументов относительно того, что предлагаемые изменения позволят улучшить ситуацию с независимостью избирательных комиссий и качеством их работы. Ведь, насколько я понял, цель изменений – именно в этом. Во всяком случае, первая задача (независимость) формулировалась явно, вторая (качество) – неявно.

Кроме того, предложения такого рода невозможно оценить до тех пор, пока авторы не распишут подробно, какие функции (полномочия) за какими комиссиями они оставляют. Только тогда будет видно, насколько удачно проведено разделение.

С моей точки зрения, неудачной является уже сама терминология – «политические» и «хозяйственные» («распорядительные»). Именуя комиссии «политическими», мы как бы признаем их право решать вопросы, исходя не из закона, а из политической целесообразности. На мой взгляд, все функции избирательных комиссий делятся на две другие категории – юридические и организационные. К юридическим, например, относятся регистрация кандидатов, рассмотрение жалоб, подведение итогов голосования. К организационным – распределение финансов, печатание бюллетеней и их распределение, организация голосования.

Можно ли разделить эти функции между разными комиссиями (или разными составами)? Наверное можно, но будет ли это эффективно, улучшит ли качество работы? Вот один пример. Утверждение текста бюллетеня – это, безусловно, юридическая функция, заказ тиража бюллетеней в типографии – организационная. Представим себе, что комиссия завершила регистрацию кандидатов, но один из кандидатов, получивший отказ, подал в суд. Комиссия, которая отвечает за все, скорее всего примет решение подождать с утверждением текста и заказом тиража до окончания судебного разбирательства. Если же одна комиссия отвечает только за текст, а другая – только за материально-финансовую часть, то, скорее всего, тираж будет напечатан, невзирая на опасность, что его потом придется отправить под нож.

Будут ли такие комиссии независимыми? О.Н. Каюнов полагает, что «политические» (юридические) комиссии могут стать независимыми, поскольку будут в этом случае формироваться исключительно из независимых от власти граждан. Но ведь при этом «политическая» комиссия оказывается сильно зависимой от «распорядительной» в материально-техническом плане.

Свое предложение О.Н. Каюнов аргументирует ссылками на утверждения оппонентов, будто комиссии без участия в них чиновников не смогут решать «хозяйственные» (организационные) вопросы. Я полагаю, что утверждения эти – лукавые. Или, по крайней мере, устаревшие. Они базируются на представлении о том, что члены комиссий, выдвинутые партиями, – это уличные горлопаны, не умеющие решать организационные вопросы. Впрочем, точно так же можно утверждать, что партийные представители не способны решать юридические вопросы и потому их нельзя включать и в «политические» комиссии.

Я думаю, мы должны все-таки исходить из того, что партии – это структуры, в которых их члены (по крайней мере, активные члены) проходят серьезную школу организационной работы. И кроме того, партии имеют возможность оценивать на деле квалификацию своих членов и предлагать в избирательные комиссии своих компетентных представителей. Это ведь соответствует в первую очередь их собственным интересам.

А.Ю. Бузин делит комиссии несколько иначе – на «политические» и «профессиональные». И здесь мне не хватает понимая того, что он подразумевает под понятием «профессионалы». Дело в том, что под ним можно подразумевать две разные категории.

Если понятие «профессионалы» связано с квалификацией, компетентностью, то полагаю, что профессиональными в таком смысле должны быть все комиссии. Ведь «политическим» комиссиям А.Ю. Бузин оставляет важнейшую функцию – регистрацию кандидатов.

Если же под понятием «профессиональные» подразумевается то, что члены этих комиссий работают на постоянной (профессиональной) основе, то здесь надо все серьезно просчитать. С ЦИКом все более-менее ясно. Во-первых, ЦИК курирует огромное число выборов. Во-вторых, если члены ЦИКа – это высококлассные специалисты в области выборов (а именно такими они должны быть), то в межвыборный период они должны (безо всякого административного понуждения) заниматься исследованием выявленных проблем и путями их решения.

А можем ли мы сделать работающими на профессиональной основе всех членов 250 ТИКов (порядка 3 тыс. человек)? Будет ли им чем заняться в межвыборный период?

3. О вертикали избирательных комиссий

Я хорошо помню, как А.А. Вешняков обосновывал необходимость вертикали избирательных комиссий. И должен констатировать, что с федеральной вертикалью у него ничего не получилось. И не могло получиться. Это очень хорошо видно по тому, что ЦИК не смогла сместить председателей башкирской и московской городской комиссий, хотя Вешнякову этого очень хотелось.

Помню, кстати, что тогда В.П. Горбунов ехидно заметил, что никакой независимости комиссий субъектов Федерации от региональных властей не может быть, если они финансируются хотя бы частично из регионального бюджета. На самом деле все еще сложнее. Ведь даже такие вертикально организованные структуры, как суд и прокуратура, не могут избежать зависимости от региональных властей. Все равно свои жилищные и прочие хозяйственные вопросы они решают именно здесь, в регионе.

Поэтому такая смешная мера, как назначение ЦИКом двух представителей в комиссию субъекта Федерации, вообще не может решить проблему независимости этой комиссии от региональной власти, если остальные 12 – представители этой власти. А избрание председателя по представлению ЦИК, как показали башкирский и московский прецеденты, тоже не решает проблему: у региональной власти больше возможности, чем у ЦИК, настоять на своей кандидатуре.

В то же время делегирование в комиссию представителя вышестоящего органа осложняет работу комиссии как коллегиального органа (особенно если этот представитель не избирается председателем комиссии – тогда возникает «двоецентрие»). Потому что может проявиться (явно или неявно) конфликт типа «что бы вы тут ни решили, ваше решение отменят, если я этого захочу». По этой же причине я считаю не лучшим вариантом делегирование в избирательную комиссию представителя судейского сообщества.

В целом полагаю, что проблема зависимости избирательных комиссий от органов власти должна решаться не путем «вертикализации» (т.е. контроля сверху), а через контроль со стороны гражданского общества (т.е. снизу).

4. О партийной квоте

На «круглом столе» (а также на недавнем заседании Госсовета) не раз звучала крайняя точка зрения – формировать избирательные комиссии только из представителей политических партий. Другая крайняя позиция (о том, что представителям партий вообще не место в избирательных комиссиях, по крайней мере, с правом решающего голоса) здесь не звучала, но я ее неоднократно слышал раньше (впрочем, это было до «партийной реформы»).

Аргументы сторонников «партизации» избирательных комиссий понятны: независимость комиссий может быть обеспечена, только если они будут сформированы из представителей конкурентов. А представители «нейтральных» структур на деле почти всегда оказываются представителями администрации, то есть правящей партии (или группировки).

Здесь, правда, сразу обнаруживается уязвимое звено. Поскольку мы на выборах всех уровней хотим сохранить право граждан баллотироваться в качестве независимых кандидатов, то желательно все же иметь в комиссиях членов, не связанных с партиями. Хотя бы для того, чтобы у представителей партий не было соблазна устроить дискриминацию независимых кандидатов.

Не стоит также идеализировать партии и представлять дело так, что партийные представители будут гарантированно независимыми. Но об этой проблеме я скажу немного позже.

Есть и еще одно соображение. Система формирования избирательных комиссий должна сохранять гибкость (особенно если учесть соображения о переходном периоде). И в этом плане формирование их только из представителей партий лишает систему необходимой гибкости.

В связи с этим я предлагаю свою схему, которая распространяется на все комиссии, кроме участковых (хотя и для участковых комиссий некоторые ее элементы тоже годятся). Две трети членов назначаются непосредственно партиями (каким образом – обсудим в следующем разделе). Одна треть назначается определенным органом (представительным органом власти

или вышестоящей избирательной комиссией) из выдвиженцев общественных объединений и (возможно) представительных органов власти нижестоящего уровня. Если по каким-либо причинам партийная квота оказывается не полностью выбранной, оставшиеся места добавляются к непартийной трети.

При такой схеме, даже если вся непартийная треть будет заполнена представителями администрации, они не будут составлять в комиссии большинство, если, конечно, представителями администрации не окажется больше одного партийного делегата (а при 15 членах комиссии – больше двух). Но я все же надеюсь, что заполнение непартийной части представителями администрации будет скорее исключением, чем правилом, – если удастся добиться, чтобы представительная власть и общество контролировали исполнительную власть, а не наоборот.

5. О равенстве партий

Г.М. Михалева и Е.Б. Гусева увидели в моих предложениях преференции для «партии, которая победила на прошлых выборах». Это далеко не так, но, тем не менее, я в своих предложениях отступаю от «дистиллированного» равенства партий и должен объяснить свою позицию.

Е.Б. Гусева выдвигает тезис о необходимости обеспечения для всех партий в избирательной кампании «равных стартовых условий». Полагаю, что это требование утопично, но подробно этот вопрос разбирать здесь не собираюсь. Однако применительно к обсуждаемой теме хочу выразить мнение, что вопрос о составе избирательных комиссий не имеет прямого отношения к вопросу о равенстве партий.

Равенство партий в данном случае обеспечивается их равным правом назначать члена комиссии с правом совещательного голоса. Это – представитель партии в комиссии, который обеспечивает информирование партии о работе комиссии и донесение до комиссии позиции партии. Наличие же у партийного представителя решающего голоса не гарантирует и не может гарантировать того, что интересы партии будут учтены при принятии комиссией коллегиального решения.

Формирование из представителей партий корпуса членов комиссии с правом решающего голоса связано не с необходимостью обеспечить равенство партий, а с необходимостью обеспечить политический нейтралитет комиссии. И с этой точки зрения не принципиально, чтобы в комиссии были представлены абсолютно все партии, существующие на момент ее формирования.

Еще раз подчеркну: мы не знаем, сколько партий будет существовать в момент принятия Кодекса, сколько будет существовать через год после его принятия, через три года, через десять лет. И было бы не очень разумным постоянно корректировать Кодекс в зависимости от изменения числа партий в стране. С другой стороны, я считаю целесообразным, чтобы у избирательных комиссий была если не фиксированная, то ограниченная в разумных пределах численность, которая бы не зависела от того, сколько партий существует в стране.

Исходя из этих соображений, мы должны предусмотреть, что при наличии большого числа партий в комиссии будут попадать с правом решающего голоса представители не всех партий. И тогда возникает вопрос: как их отбирать?

Действующее законодательство предоставляет в таком случае право отбора органу, формирующему комиссию. Я решительно против такой возможности (вот это как раз и есть нарушение равенства партий), и этот мой тезис никем на «круглом столе» не был оспорен.

Но остается вопрос: почему бы не обеспечить равенство партий путем жеребьевки? Было и совсем экзотическое (но, тем не менее, не лишнее резона) предложение М.И. Кузнецова – дать преференции проигравшим партиям. Здесь необходимы подробные пояснения.

Нужно принимать во внимание, что партии могут быть разные. Мы ни при каких условиях не можем быть гарантированы от присутствия партий-фантомов, партий-спойлеров. При либеральном партийном законодательстве наличие таких партий – неизбежное зло, неизбежная плата за либерализм. Но и при жестком законодательстве они могут существовать, если в этом

заинтересована власть. И мы должны помнить, что они существовали вплоть до конца 2008 года, в то время как более реальные партии уже были ликвидированы.

Не исключен и вариант, когда партий-фантомов окажется больше, чем реальных партий. И тогда, используя жеребьевку, а тем более давая преференции аутсайдерам, мы рискуем получить комиссии, где большинство будет у представителей партий-фантомов.

К чему это приведет? Во-первых, у таких партий реальных активистов нет. Во-вторых, такие партии существуют исключительно благодаря благожелательному отношению к ним власти. Вот они и будут назначать в комиссии тех, на кого им укажет администрация.

Чтобы не быть голословным, приведу один пример. На сайте МОИ размещен материал А.Ю. Бузина о конфликтах между участковыми комиссиями и их членами с правом совещательного голоса от СПС в Красносельском районе Москвы на выборах в Государственную Думу (<http://www.votas.ru/nabl-2.html>). В частности, там приводится текст решения ТИК, из которого следует, что на всех трех участках, по которым члены от СПС подавали жалобы, присутствовали также члены с правом совещательного голоса от ДПР, которые (как и члены от «Единой России») поддержали комиссии в их «праведной» борьбе с СПС-овцами. К этому можно только добавить, что на одном из этих участков ДПР получила 0 голосов, хотя обычно члены комиссии голосуют тут же (даже если они там не живут, на свой участок они не попадают, поэтому голосуют здесь же по открепительным). И член от ДПР по поводу 0 голосов никак не протестовал, из чего можно сделать вывод, что он за «свою» партию не голосовал.

Поэтому, с целью избежать доминирования в комиссиях таких «партийцев», я и предложил давать преференции партиям, получившим лучшие результаты на последних выборах. Это мое предложение не нарушает принцип равенства партий перед законом. Здесь выбор не принадлежит органу власти, а формируется в зависимости от воли избирателей. А поскольку партии-фантомы поддержкой избирателей не пользуются, они отсекаются при наличии достаточного числа реальных партий. Кроме того, партии, получившие большую поддержку избирателей на данной территории (это тоже важно – именно на данной территории, а не в среднем по стране), скорее найдут достаточное количество людей, которых можно делегировать в избирательные комиссии.

Но, конечно, в преференциях партиям, получившим лучшие результаты на предыдущих выборах, таятся некоторые опасности. Опасно давать преференцию только партии-лидеру (т.е. правящей партии). Опасно давать преференции также только парламентским партиям: мы видим, что они склонны себе такие преференции предоставлять. Вероятно, мои оппоненты не разобрались и увидели в моей схеме именно это. Но мое предложение иного рода. И чтобы рассеять опасения, я его расшифрую.

Пусть партийная часть комиссии – 10 членов (я вообще считаю численный состав в 15 членов оптимальным). Если партий 7, как сейчас, то в комиссию попадают представители всех партий. Но при этом четыре партии смогут назначить по одному члену, а три – по два. Какие эти три партии? Если исходить из вышеприведенного принципа, то имеющие лучшие результаты (на сегодня это «Единая Россия», КПРФ и ЛДПР). Но здесь, пожалуй, лучше решить вопрос жребием.

Если же взять ситуацию начала 2008 года, когда существовало 15 партий, из которых 11 участвовало в последних выборах в Государственную Думу, то (для формирования ЦИК) отбираются 10 партий, получивших наилучшие результаты на этих выборах. Или, вернее, отсекается одна партия, получившая наихудший результат (это как раз ДПР, что вполне справедливо).

6. Общественные объединения и граждане

Как я отметил в своем выступлении, при формировании участковых комиссий следует разрешить самовыдвижение. То есть каждый, кто хочет работать в комиссии, может выдвинуть свою кандидатуру. Это снимает вопрос о собраниях избирателей – они становятся не нужны. Такой же механизм можно предусмотреть и для ИКМО поселений, где образуется один избирательный участок (там эта самая ИКМО будет выполнять и полномочия УИК).

Но и при формировании комиссий более высокого уровня я предпочитаю отказаться от такого института с непонятным статусом, как собрание избирателей. Здесь все же для формирования непартийной трети избирательной комиссии следует использовать общественные объединения.

Е.Е. Скосаренко задает вопрос: почему граждане, желающие контролировать выборы, должны обязательно создавать общественную организацию? По-моему, ответ на него прост: потому что контроль за выборами может быть только коллективным. И наличие организации, а не какого-то непонятного собрания (собрались, разошлись и больше не встречались) – свидетельство серьезности намерений.

И думаю, что, в отличие от ситуации с политическими партиями, орган, формирующий комиссию (точнее, ее непартийную часть) должен иметь возможность отбирать представителей этих организаций. В данном случае гарантией честности и компетентности такого члена является авторитет организации. Который завоевывается в том числе и работой ее представителей в избирательных комиссиях.

7. О жеребьевке и «избирательной повинности»

На «круглом столе» предложение о формировании УИК путем жеребьевки звучало в двух вариантах. Я предложил мягкий вариант: отбирать по жребью из тех, кто изъявил желание работать в комиссии (кстати, похожим образом этот предложение было сформулировано в книге А.А. Собянина и В.Г. Суховольского «Демократия, ограниченная фальсификациями»). О.Н. Каюнов, ссылаясь на какие-то более ранние высказывания Собянина, предложил жесткий вариант: привлекать граждан к работе в УИК принудительно, как присяжных. Иными словами, «избирательная повинность». За этот же вариант высказался и В.К. Михайлов, сотрудник аппарата Уполномоченного по правам человека в РФ.

Жесткий вариант был на «круглом столе» аргументировано раскритикован. Тем не менее, судя по сообщениям в СМИ, такой вариант был предложен вскоре в ежегодном докладе омбудсмена (все же удивительно, что Уполномоченный по правам человека предпочел именно вариант с принудителькой). Поэтому придется повторить некоторые аргументы, звучавшие на «круглом столе».

Главное – это довольно существенные отличия ситуации с присяжными от ситуации с членами УИК. Во-первых, по характеру работы. Суд обычно работает в рабочее время, а то и меньше, чем полный рабочий день. Работа в УИК – это почти непрерывно 14–16 часов в воскресенье. Не всякий это выдержит. К тому же присяжные только слушают и только в конце процесса голосуют. Член УИК постоянно должен что-то делать: выдавать бюллетени, делая отметку в списке, считать бюллетени и отметки, сортировать и так далее. Работа, требующая внимания и аккуратности. Короче, не каждого, кто может быть присяжным, можно посадить в УИК. И главное – человек должен быть морально готов к такой работе, его нельзя заставлять это делать, иначе он сделает эту работу плохо. К тому же человека, которого принудили, легче купить, а еще проще – «освободить» от работы, чтобы вместо него не так подсчитать.

Опять-таки: присяжные выносят вердикт коллективно, ошибка (или злонамеренное голосование) одного–двух на результат не влияет. В УИК все делается в лучшем случае вдвоем, ответственность гораздо больше.

Во-вторых, В.В. Михайлов обратил внимание на разницу масштабов. На федеральных выборах в УИКах одновременно по всей стране работает около 800 тыс. человек (немногим менее 1% от общего числа избирателей, но более 1% от числа участвующих в выборах). К сожалению, я не знаю, сколько присяжных требуется одновременно, но уверен, что значительно меньше. Собственно говоря, нет и не может быть механизма, обеспечивающего одновременное принуждение такого количества людей.

Поэтому жесткий вариант следует признать утопией. А вот мягкий вариант стоит попытаться реализовать в Кодексе. Остается вопрос: а будут ли желающие работать в комиссиях? Думаю, что да – при наличии трех условий. Во-первых, должно быть адекватное вознаграждение (скажем, в размере среднего трехдневного заработка). Во-вторых, должны быть конкурентные выборы (чтобы к ним был интерес). В-третьих, не надо заставлять членов УИК

нарушать закон (это мой ответ тем представителям администрации, которые жалуются на отсутствие желающих работать).

8. О косовском и украинском опыте

Косовский опыт для нас, с моей точки зрения, мало полезен. Во-первых, как было отмечено, это маленькая страна, над демократизацией которой бьется вся Европа. Нам же предстоит самим вытащить себя из болота за волосы. Во-вторых, со слов Р.Н. Удота получается, что там граждане, в отличие от нас, еще не испорчены такими «выборами», какие у нас происходят в последние годы. Отсутствие выборных традиций, пожалуй, лучше, чем традиции фальсификаций.

Опыт Украины нам гораздо интереснее. Во-первых, у нас общее прошлое, в том числе и плане организации «выборов». Во-вторых, с фальсификациями там тоже не все в порядке, как на Востоке, так и на Западе.

Но тут у меня возникают два вопроса: 1) достаточно ли хорошо мы знаем украинский опыт?; 2) много ли в этом опыте положительного?

Скажем, в отношении России я знаю, что реальность с формированием избирательных комиссий далека от того, что написано в законе. Что информация о партийном составе УИК по большей части фикция. А про Украину мы знаем, что написано у них в законе. Наблюдатели смогли увидеть, как работают УИК (и то – сомневаюсь, что по увиденным УИК можно говорить об общей картине). Но реальные механизмы формирования избирательных комиссий можно наблюдать только изнутри, и потому я не могу быть уверенным, что они соответствуют прописанным в законе.

То, что сейчас на Украине выборы меньше фальсифицируются, чем у нас, – следствие их конкурентности. Какую роль при этом играют нормы закона, регулирующие порядок формирования избирательных комиссий, сказать трудно.

Л.В. Шибанова отметила, что в 2004 году *«одномоментное принятие решения по изменению системы формирования комиссии позволило устранить административный ресурс при работе УИК»*. Все это очень сомнительно. Принцип формирования избирательных комиссий из представителей конкурентов (партий или кандидатов) действовал на Украине и до 2004 года. И не спас от фальсификаций при проведении второго тура президентских выборов. Насколько я знаю, изменение закона, проведенное тогда между вторым и третьим турами, касалось исключения из комиссий представителей кандидатов, не прошедших во второй тур. Какую это сыграло роль – отдельный вопрос.

Кстати, я не разделяю возмущение О.Н. Каюнова по поводу использования термина «третий тур», вместо которого он предлагает говорить «переголосовка второго тура». Дело в том, что понятия «второй тур» в украинском законе, как и в российском, тоже нет, есть «повторное голосование». То есть, если уж быть столь щепетильным, то надо говорить «переголосовка повторного голосования». Если же мы используем жаргонное выражение «второй тур», то почему нельзя сказать и «третий тур»?

Не разделяю я и мнение Г.В. Белонучкина, что *«само проведение третьего тура – это настолько издевательство вообще над каким-то представлением об избирательном праве»*. Здесь спорный момент, и в пользу проведения переголосовки можно найти достаточно правовых аргументов. А вот то, что в ходе подготовки к «третьему туру» был существенно изменен избирательный закон, уж точно примером для подражания быть не должно. Впрочем, и в нынешней кампании как раз по вопросу формирования избирательных комиссий Конституционный суд признал часть положений неконституционными уже в ходе кампании (19 октября 2009 г.).

Так что я не стал бы пока брать пример с Украины.

9. О презумпции невиновности и ответственности комиссии

Вопрос о презумпции невиновности выходит за рамки темы «круглого стола», но он частично касается темы, которую мы обсуждали на предыдущем «круглом столе», в июне прошлого года.

Полагаю, что вопрос поставлен Д.И. Катаевым правильно. Но его надо уточнить. Существует две группы оснований для недопуска кандидата к выборам. Первая группа – это невыполнение им квалификационных требований: скажем, не собрал необходимое число подписей. Вторая группа – нарушил закон. В случае второй группы должна действовать презумпция невиновности, то есть комиссия должна доказать факт нарушения закона. В отношении первой группы доказывать должен кандидат. Немного более сложно с проверкой подписей. Но в принципе – то же самое. Если избирком считает, что подпись фальшивая, – он должен это доказать.

Этот подход я попытался воплотить, работая над 10-й главой Кодекса.

Что касается ответственности комиссии за принятие незаконного решения, то такая ответственность, с моей точки зрения, должна быть. Но, конечно, не за одно решение. Но если таких решений несколько (допустим, три) за короткое время – надо принимать меры. Вплоть до обращения в суд с заявлением о ее расформировании. А дальше уже суд может решить, достойна ли она расформирования.

10. О фальсификациях в ГАС «Выборы»

Это вопрос будущих обсуждений, но я здесь не могу не высказать своей позиции, чтобы не способствовать упрочению мифа.

Пока данные не попали в ГАС «Выборы», с ними может произойти все, что угодно. Но ввод данных в ГАС «Выборы» происходит практически одновременно со сдачей протоколов в ТИК. И это самое главное.

Поэтому для контроля за тем, что происходит с данными после их ввода в ГАС «Выборы», не обязательно иметь наблюдателей в каждом из 95 тысяч УИК. Но обязательно надо иметь контролеров (наблюдателей или членов) в ТИК. Их меньше 3 тысяч, так что это задача посильная. Если и таких контролеров нет, тогда нечего жаловаться, тогда с вами могут делать все, что хотят (на самом деле, смогут только если ни у одной партии таких контролеров не будет).

Если кто-то в Москве попытается изменить данные в ГАС «Выборы», то возможны три варианта. Вариант первый – данные изменяются без сообщения об этом в ТИК, откуда эти данные пришли. Но тогда информация в ГАС «Выборы» (и соответственно на портале ЦИК) будет отличаться от протокола и сводной таблицы ТИК, которую контролер имеет право получить (об отказах в их выдаче я не слышал, в отличие от протоколов УИК). И это легко ловится.

Вариант второй – об этом втихую сообщается председателю ТИКа, и тот принимает меры: вносит исправления в протоколы УИК (вызывая уже ушедших председателей), в увеличенную форму сводной таблицы. Но это не должно укрыться от глаз бдительных контролеров.

Вариант третий: из ГАС «Выборы» в ТИКе печатаются протокол и сводная таблица, не соответствующие содержанию протоколов УИК и увеличенной формы сводной таблицы. Это тоже нетрудно заметить.

При этом надо понимать, что системщик в Москве не знает, в каких ТИКах какой контроль, поэтому ему трудно осуществлять такие действия без риска быть пойманным. Гораздо проще делать фальсификации в ТИКах – в зависимости от степени контроля.

В общем, если у нас нет данных о таких странных явлениях, о которых я написал выше, все разговоры о причинах зависания ГАС «Выборы» остаются просто фантазией.

Кстати, об «одной и той же цифре» у СПС и «Яблока» в 2007 году. Это тоже миф. Цифры менялись, у «Яблока» они в основном росли, а у СПС уменьшались. Просто при базовом значении 1% изменение на 0,08% (то есть на 8% относительно базового значения) не очень заметно. Да и ошибочно представление, что сначала в ГАС попали результаты сельских поселений, а потом – Москвы. Там все на самом деле было сложнее. Конечно, фальсификации были. Но нет никаких данных о том, что они совершались с помощью ГАС «Выборы».