

УДК 342.846(470.326)

Офицеров А.С.

Председатель Избирательной комиссии Тамбовской области

О РЕАЛИЗАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИЕЙ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ

Аннотация. В данной статье рассматривается опыт избирательной комиссии Тамбовской области, которая при содействии с Тамбовской областной думой имеет право внесения законопроекта по избирательной тематике. Автор обращает внимание на создание нормативной базы на примере разработки проекта закона «О территориальных комиссиях Тамбовской области». Особо выделяется проблема перевода деятельности территориальных избирательных комиссий на профессиональную основу. В заключение делается вывод о роли ЦИК России в законотворческой деятельности комиссий субъектов.

Ключевые слова: избирательная комиссия, Тамбовская область, правоприменение, законодательная инициатива.

A. Ofitserov

Chairman of Tambov Region Election Committee

ON THE IMPLEMENTATION OF THE RIGHT ON LEGISLATIVE INITIATIVE BY AN ELECTION COMMITTEE OF THE SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract: The article examines the experience of Tambov Region Election Committee, which is under the auspices of the Tambov Regional Duma has the right of submitting a draft law on elections. The author draws attention to the creation of a normative base by the example of developing a draft of the law «On Tambov Region Territorial Committees». The issue of ensuring a professional basis for the territorial election committees' activities is given special attention. The author comes to the conclusion about the role of the Central Election Committee of Russia in the law-making activities of the territorial committees.

Key words: electoral committee, Tambov Region, law enforcement, legislative initiative.

Как известно, федеральный законодатель прямо не определил региональные избирательные комиссии в качестве субъекта права законодательной инициативы, делегировав решение данного вопроса законодателю субъекта Федерации.

Уставом (Основным Законом) Тамбовской области избирательная комиссия Тамбовской области вклю-

чена в перечень субъектов права законодательной инициативы в Тамбовской областной думе, но, конечно, только по вопросам, связанным с ее компетенцией.

По информации ЦИК России, на сегодняшний день правом законодательной инициативы обладают избирательные комиссии 62 субъектов Российской Федерации; 21 избира-

тельная комиссия субъекта Российской Федерации таким правом не наделена.

В Центральном федеральном округе из 18 регионов в 15 субъектах Федерации избирательные комиссии обладают правом законодательной инициативы (отсутствует такое право лишь у избирательных комиссий Владимирской, Курской и Липецкой областей).

Полагаю, что большинство регионов приняли правильное решение, наделив избиркомы соответствующими полномочиями, поскольку, учитывая сложность и специфичность избирательного законодательства, только постоянно действующие государственные органы, к числу которых относятся избирательные комиссии субъектов Федерации, в состоянии обеспечить непротиворечивость регионального избирательного законодательства Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [1].

Не секрет, что за последние два года федеральное избирательное законодательство неоднократно изменялось: были возвращены выборы губернаторов, изменена дата единого дня голосования, участковые комиссии стали формироваться на постоянной основе с пятилетним сроком полномочий, избирательные округа стали образовываться сроком на десять лет. Это я говорю только о самых существенных изменениях. Не стоит забывать упорядочение и ужесточение избирательного законодательства в части использования открепительных удостоверений, проведения голосования вне помещения для голосования, другие более мелкие процессуальные изменения.

Всё это требует вдумчивого и ответственного подхода при осуществлении законодательного регулирования порядка проведения региональных и местных выборов. Здесь необходимо обеспечить надлежащее взаимодействие с региональным парламентом, чтобы выработать единые и понятные всем подходы к решению тех или иных вопросов.

В этой связи хотелось бы отметить опыт избирательной комиссии Тамбовской области, которая, благодаря конструктивным отношениям с Тамбовской областной думой, получила, по сути, эксклюзивное на территории региона право внесения законопроектов по избирательной тематике. В ходе многолетней практики комиссии стал понятен механизм законодательного решения существующих проблем.

Мы достаточно часто используем этот механизм и стараемся делать это как можно эффективнее. Учитывая регулярные изменения, которые вносятся в Федеральный закон «Об основных гарантиях...», по сути, нам приходится едва ли не ежемесячно вносить соответствующие законопроекты в региональный парламент.

В Тамбовской области нет избирательного кодекса, и проведение каждого вида выборов и референдумов регулируется отдельным региональным законом.

Всего их шесть:

- 1) «О референдуме Тамбовской области»;
- 2) «О выборах депутатов Тамбовской областной Думы»;
- 3) «О выборах главы администрации Тамбовской области»;
- 4) «О местном референдуме в Тамбовской области»;

5) «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Тамбовской области»;

6) «О выборах глав муниципальных образований в Тамбовской области».

В результате, в каждом случае изменения федерального законодательства мы готовим поправки во все эти законы.

В ряде случаев можно полагать, что проще было иметь избирательный кодекс, однако, если позволите, я выскажу свое мнение относительно извечного спора между сторонниками и противниками кодификации избирательного законодательства.

На наш взгляд, на федеральном уровне кодификация избирательного законодательства была бы вполне актуальной, тем более что Федеральный закон «Об основных гарантиях...», по сути, и является кодифицированным актом – как бы Общей частью Избирательного кодекса Российской Федерации. Федеральные законы о выборах Президента Российской Федерации и Государственной Думы могли бы стать Особенной частью такого Кодекса.

Но вместе с тем я хотел бы отметить, что применение кодифицированных правовых актов требует от правоприменителей должного уровня профессиональных знаний и правопонимания. Когда в одной норме содержатся положения, которые, условно говоря, одновременно регулируют вопросы регистрации кандидатов, списков кандидатов, исключения кандидатов из заверенных списков кандидатов, разбираться обычному человеку в том, что к чему здесь относится, очень сложно.

Между тем проведение федеральных выборов организуют постоянно действующие профессиональные избирательные комиссии (я имею в виду

ЦИК России и избирательные комиссии субъектов Федерации), в связи с чем для них использование кодифицированного акта не составило бы существенных проблем.

Что же касается проведения региональных и местных выборов, то я остаюсь сторонником того мнения, что каждый конкретный вид таких выборов должен регулироваться отдельным законом субъекта Федерации. Мы должны понимать, что даже в территориальных избирательных комиссиях, не говоря уже об избирательных комиссиях муниципальных образований и окружных комиссиях, работают обычные люди, не юристы. В этой связи полагаю, что им куда как проще разобраться с тем, что они должны делать, если специальный закон посвящен именно тем выборам, в организации которых они принимают участие.

Выбор между кодификацией избирательного законодательства и его некодификацией – это вопрос удобства правоприменения.

При этом региональные законы должны быть в максимальной степени унифицированы, что позволяет упростить работу избирательных комиссий, а также кандидатов, избирательных объединений и других участников избирательного процесса.

Хотелось бы отметить, что избирательные комиссии субъектов федерации, которые наделены правом законодательной инициативы, должны быть не просто инструментом, который адаптирует подвергшиеся изменению нормы федерального законодательства к региональным законам, но и сами должны являться инициаторами принятия новых законов.

Так, в 2013 г. на территории Там-

бовской области было запланировано проведение более чем 400 избирательных кампаний по выборам в органы местного самоуправления. Проанализировав действующие законы области, регулирующие порядок проведения данных выборов, мы увидели, что они абсолютно разные: в них различаются сроки для выдвижения и регистрации кандидатов и списков кандидатов, сроки принятия комиссиями решений о регистрации, сроки передачи избирательной документации от одних комиссий в другие, имелись и иные различия.

В связи с этим мы подготовили новые, максимально унифицированные редакции законов области, регулирующих порядок проведения выборов глав муниципальных образований и выборов депутатов представительных органов муниципальных образований. Внесли эти законопроекты в региональный парламент и получили одобрение депутатов.

В итоге в сентябре текущего года мы провели выборы по новым законам, и в целом, с организационной точки зрения, эти выборы прошли очень успешно.

Также затрону еще один важный вопрос – это перевод деятельности территориальных избирательных комиссий на профессиональную основу. В Тамбовской области, к сожалению, этот вопрос пока не решен. Понятно, что всё упирается в финансы. Между тем, как выяснилось, проблема не только в этом. У нас до последнего времени не было законодательной базы для того, чтобы принять такое решение.

Избирательной комиссией Тамбовской области был разработан проект закона «О территориальных комис-

сиях Тамбовской области», который был внесен в региональный парламент и был принят. Тем самым мы создали нормативную базу для того, чтобы территориальные избирательные комиссии получили в перспективе возможность работать на профессиональной основе.

Полагаю, что данный вопрос будет решен положительно, это позволит возложить на территориальные избирательные комиссии полномочия иных избирательных комиссий (окружных, избирательных комиссий муниципальных образований), поскольку, как мы все понимаем, профессиональный уровень членов таких комиссий оставляет желать лучшего, и все возникающие на местах проблемы, по существу, решаются региональными комиссиями «в ручном режиме».

Что касается вопроса участия избирательной комиссии Тамбовской области в совершенствовании федерального избирательного законодательства, мы хотели бы обратить внимание, что региональный парламент привлекает нас к работе по рассмотрению связанных с избирательной тематикой проектов федеральных законов. Таким образом, мы находимся постоянно в курсе того, какие изменения в избирательное законодательство предлагаются субъектами права законодательной инициативы в Государственной думе, делаем заключения, которые в большинстве случаев ложатся в основу принимаемых областной думой решений.

Интересно, что самые острые дискуссии в региональном парламенте у нас возникают именно по вопросам, связанным с рассмотрением федеральных законопроектов. Мы спорим по вопросам определения единого дня

голосования, возвращения графы «против всех», ограничения «домашнего» голосования и другим актуальным вопросам. Это позволяет нам, с одной стороны, оставаться «в тонусе», а с другой – понимать, какие еще изменения могут последовать в федеральное избирательное законодательство.

Необходимо также отметить роль ЦИК России в законотворческой деятельности комиссий субъектов. Именно Правовое управления Аппарата ЦИК России внимательно анализирует законы субъектов Российской Федерации о выборах на соответствие федеральному избирательному законодательству, внутреннюю согласованность правовых предписаний, полноту правового регулирования. Данное обстоятельство позволяет устранять ошибки и неточности еще на стадии проектных разработок.

Мы предлагаем проработать этот вопрос со своими региональными за-

конодательными и исполнительными органами. Безусловно, возможность внесения законопроектов в региональный парламент – это не только право, но и большая ответственность для избирательной комиссии, но такая возможность повлиять на действующее правовое регулирование порядка проведения выборов стоит того. Уверен, что в законотворческом процессе избирательные комиссии должны быть не только экспертами по своей теме, но его полноценными участниками.

Нам всем необходимо помнить слова английского историка и богослова Томаса Фуллера, сказанные еще в середине XVII века: «Закон управляет людьми, разум – законом».

Литература:

1. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ.