

Аркадий Любарев

# **На пути к реформе законодательства о выборах**

позиция экспертов

Издательские решения

По лицензии Ridero

2019

УДК 32  
ББК 66  
Л93

Шрифты предоставлены компанией «ПараТайп»

**Любарев Аркадий**

Л93 На пути к реформе законодательства о выборах : позиция экспертов / Аркадий Любарев. — [б. м.] : Издательские решения, 2019. — 242 с.  
ISBN 978-5-4496-1891-7

В книге обсуждаются 75 наиболее острых проблем российского законодательства о выборах, референдумах и политических партиях. Приводятся результаты проведенного автором экспертного опроса по этим проблемам, комментарии экспертов и развернутые комментарии автора. Предназначена для политиков, политологов, электоральных юристов и всех, интересующихся проблемами выборов.

**УДК 32**  
**ББК 66**

12+ В соответствии с ФЗ от 29.12.2010 №436-ФЗ

# **Предисловие**



Замысел этой книги возник в ходе работы по анализу результатов экспертного опроса. Идея самого опроса возникла достаточно спонтанно. Однако и опрос, и книга стали продолжением той работы, которую я начал еще в 2008 году, когда взялся за создание проекта Избирательного кодекса РФ. В процессе подготовки проекта проводились экспертные круглые столы и опросы экспертов в регионах. Результатом той работы стала сначала книга «Обсуждение проекта Избирательного кодекса Российской Федерации»<sup>1</sup>, а затем и сам проект Избирательного кодекса, изданный отдельной книгой вместе с моими комментариями<sup>2</sup>.

После того как председателем ЦИК России Э. А. Памфиловой была поставлена задача реформирования избирательного законодательства, была создана Рабочая группа по вопросам совершенствования избирательного законодательства и процесса, а Российский фонд свободных выборов заказал МГУ подготовку нового проекта Избирательного кодекса, возникла необходимость вернуться к тем вопросам, которые были предметом обсуждения в ходе подготовки нашего проекта. В сентябре 2018 года я сформулировал 75 тем для обсуждения — как для рабочей группы, так и для экспертного сообщества. Большая часть этих тем была основана на предложениях, реализованных в нашем проекте Избирательного кодекса, хотя небольшая часть стала реакцией на новеллы избирательного законодательства, внесенные в 2012–2017 годах (подробнее о темах будет сказано в разделе «Вопросы, на которые отвечали эксперты»).

В ноябре 2018 года я, получив одобрение Э. А. Памфиловой, запустил экспертный опрос. Он включал три анкеты. Одна анкета (№1, 18 вопросов) касалась срочных изменений избирательного и партийного законодательства. Другая (№3, 13 вопросов) касалась юридических и юридико-технических проблем, связанных с кодификацией избирательного законодательства. Наиболее обширной была анкета №2, которая содержала те самые 75 тем, сформулированных в сентябре. Помимо ответов «да» или «нет», в ней предусматривалась возможность оставлять комментарии по каждой теме, и многие эксперты этой возможностью воспользовались.

<sup>1</sup> Обсуждение проекта Избирательного кодекса Российской Федерации: Сборник материалов / Под ред. А. Е. Любарева, Е. Е. Скосаренко. М.: ГОЛОС, 2010. 266 с.

<sup>2</sup> Избирательный кодекс Российской Федерации — основа модернизации политической системы России / Под ред. А. Е. Любарева. М.: ГОЛОС, 2011. 460 с.

Когда я стал изучать комментарии, я осознал, что просто обязан: 1) ознакомить с наиболее содержательными комментариями научное и экспертное сообщество, а также политиков; 2) дать собственные комментарии по всем обсуждаемым темам. Так возник замысел этой книги.

Я выражаю благодарность всем экспертам, согласившимся ответить на вопросы анкеты и проделавшим эту достаточно трудоемкую и квалифицированную работу.

# **Экспертный опрос**





# Вопросы, на которые отвечали эксперты

Как было сказано в «Предисловии», я подготовил 75 тем для обсуждения, и эти темы были сформулированы в качестве вопросов анкеты №2. В основу большинства тем были положены предложения, реализованные в нашем проекте Избирательного кодекса, работа над которым была завершена в 2011 году.

Поскольку речь шла именно о темах для обсуждения, я старался формулировать вопросы в достаточно общей форме, чтобы эксперты могли предлагать разные варианты. Впрочем, некоторые вопросы были сформулированы довольно конкретно. Например, вопрос №2, где предлагалась конкретная избирательная система для выборов в Государственную Думу — смешанная связанная. Чаще, однако, предлагались не очень конкретные изменения в определенном направлении, при этом в скобках могли указываться более конкретные варианты (так, например, было с вопросом №26 о дне голосования). В некоторых случаях допускались изменения в разных, в том числе противоположных направлениях — примером может служить вопрос №14 о строке «против всех». Были также вопросы, сформулированные совсем неконкретно, например, вопрос №52: пересмотреть ограничения на проведение агитации. Некоторые эксперты выражали недоумение по поводу таких формулировок. Однако эти формулировки были рассчитаны на тех, у кого есть собственные конкретные предложения по данным вопросам.

Некоторые вопросы касались тем, которые обсуждались при подготовке проекта Избирательного кодекса, но по ним мы тогда решили сохранить статус-кво. Это вопрос №16 о восстановлении порога явки и вопрос №54 об отмене «дней тишины». Поскольку эти вопросы продолжают активно обсуждаться в экспертной среде, я счел необходимым включить их и в свою анкету. Отмечу также вопрос №75 об отзыве депутатов и должностных лиц, который также обсуждался, но решения по нему тогда принято не было.

Ряд вопросов возник как реакция на новеллы 2012–2017 годов. Это вопрос №39 о муниципальном фильтре, вопрос №41 о количестве подписей избирателей, вопрос №61 о голосовании по месту нахождения и вопрос №71 о сроках оспаривания итогов голосования и результатов выборов. Вопрос №59 о сборе пожертвований через Интернет связан с идеей, возникшей в последние годы, также недав-

но появился и один из вариантов ответа на вопрос №42 — сбор подписей избирателей через портал Госуслуг.

Некоторые вопросы выходят за рамки предмета Избирательного кодекса. Это вопросы №29–33, касающиеся регулирования деятельности политических партий, а также вопрос №73 об инициировании общероссийского референдума, который должен регулироваться федеральным конституционным законом. Есть также вопрос №55 о регулировании политической рекламы вне рамок избирательной кампании — здесь остается неясным, должен ли он быть отражен в Избирательном кодексе, в Федеральном законе «О рекламе» или стать предметом отдельного федерального закона.

## Состав экспертов

Всего анкеты были разосланы примерно тремстам экспертам. На вопросы анкеты №1 ответил 121 эксперт, на вопросы анкеты №2 немного меньше — 108 экспертов. Далее приводится состав экспертов, ответивших на вопросы анкеты №2.

Юридическое образование имеют 38 экспертов, из них 7 — доктора юридических наук, 11 — кандидаты юридических наук плюс у одного — степень Ph. D. in Legal Science. Один из кандидатов юридических наук имеет также степень доктора исторических наук.

12 экспертов имеют степень доктора политических наук, один — доктора исторических наук (помимо уже отмеченного), 7 — кандидаты политических наук (плюс один имеет степень Ph. D. in Social and Political Sciences), 8 — кандидаты исторических наук, по одному кандидату социологических и философских наук.

Всего ученую степень имеют 67 экспертов. Помимо отмеченных, это два доктора экономических наук, три кандидата экономических наук, три кандидата физико-математических наук, три кандидата технических наук, два кандидата географических наук, по одному кандидату биологических, химических, филологических наук и искусствоведения.

Для того чтобы оценить, насколько ответы зависят от специальности экспертов, я разделил всех экспертов на три группы. К первой отнесены все, имеющие юридическое образование (юристы, 38 человек). Ко второй — доктора и кандидаты политических, исторических, социологических и философских наук (условно — политологи, 32 человека). Четыре эксперта попали в обе группы. В третью группу (остальные) включены 42 человека.

У многих экспертов есть опыт работы в избирательных комиссиях разного уровня — от УИК до ЦИК. Два эксперта ранее возглавляли избирательные комиссии субъектов РФ, один был зам. председателя. Три эксперта в настоящее время являются членами избирательной комиссии субъекта РФ. Четверо ранее были депутатами Государственной Думы, еще несколько — депутатами региональных парламентов. Один — действующий депутат регионального парламента, несколько действующих муниципальных депутатов.

Всего эксперты представляют 30 регионов. Москвичей почти половина — 51. Есть представители республик Карелия и Саха (Якутия), Алтайского, Краснодарского, Пермского и Ставропольского краев, Амурской, Астраханской, Волгоградской, Воронежской, Ивановской,

Иркутской, Калининградской, Калужской, Кемеровской, Московской, Нижегородской, Новгородской, Новосибирской, Ростовской, Рязанской, Самарской, Саратовской, Свердловской, Тамбовской, Тверской, Томской, Челябинской областей и Санкт-Петербурга.

## Общие итоги опроса

Экспертам предлагалось отвечать на вопросы «да» или «нет», кроме того, в отдельной колонке они могли оставить комментарий. При обработке результатов приоритет был за ответами «да» или «нет»: даже если из комментария можно было сделать вывод, что ответ должен быть иным, засчитывался ответ, данный экспертом. Если не было указано ни «да», ни «нет», то при наличии комментария вывод делался из него.

Отсутствие ответа и комментария, ответы типа «затрудняюсь», «не имею мнения», «не имеет значения», а также отсутствие ответа «да» или «нет» с комментарием, из которого неясна четкая позиция, объединялись в вариант «затруднился ответить».

По результатам такой обработки получилось, что только четыре предложения получили поддержку менее половины опрошенных экспертов. Это предложение №24 о разукрупнении избирательных участков, предложение №36 о снятии запрета на выдвижение членов других партий, предложение №54 об отмене «дней тишины» и предложение №64 о пересмотре итогового протокола УИК. Кроме того, предложение №57 о разрешении тратить небольшие суммы помимо избирательного фонда получило поддержку ровно половины экспертов. Остальные 70 предложений поддержаны более половиной экспертов.

Поддержку более двух третей экспертов получили 52 предложения, более 75% — 41, более 80% — 32, более 90% — 8.

По многим предложениям не было большой разницы между позициями юристов, политологов и остальных экспертов, а также между позициями москвичей и представителей регионов. Однако по ряду предложений разница была ощутимая. Подробнее результаты опроса будут указаны в разделах, посвященных каждому предложению.

Наиболее консервативный из экспертов поддержал 21 предложение, наиболее радикальный — 74.

Главный вывод, который можно сделать: большая часть предложений поддерживается экспертным сообществом. При этом предложения предполагают достаточно существенную правку избирательного и смежного законодательства и охватывают практически все его разделы.

Со стороны представителей органов власти в течение последнего десятилетия нередко слышатся утверждения, что российское избирательное законодательство оптимально и не требует кардинальных

изменений (что не мешает им вносить в него изменения по несколько раз в год). Результаты опроса однозначно свидетельствуют: экспертное сообщество не считает российское избирательное законодательство оптимальным. Практически по всем разделам требуются кардинальные изменения. И без этих изменений вряд ли можно ожидать существенного повышения доверия российских граждан к выборам.

Анализ комментариев свидетельствует также о том, что по многим вопросам существует широкий спектр экспертных мнений. Частично такое разнообразие мнений можно считать объективно обусловленным сложным характером избирательных правоотношений, необходимостью во многих случаях поиска баланса между обеспечением прав различных категорий участников выборов. В то же время представляется, что спектр мнений мог бы быть и не столь широким и по ряду вопросов можно было бы достичь консенсуса, если бы в научной и экспертной среде удалось провести содержательные дискуссии, а также если бы были проведены необходимые научные исследования по многим вопросам. По отдельным вопросам даже в экспертной среде остаются широко распространенными мифы, препятствующие более глубокому пониманию проблемы.

Отдельно отмечу, что некоторые вопросы были мной не вполне удачно сформулированы, что вызвало затруднения среди большого числа экспертов, и они не смогли верно оценить предложения. Это хорошо видно даже по числу ответов, отнесенных к категории «затрудняюсь ответить». Если по большинству вопросов таких ответов было не больше 6, то по восьми вопросам их число превышало 15. Судя по всему, я переоценил степень знакомства экспертного сообщества с нашим проектом Избирательного кодекса РФ и с моими публикациями по вопросам избирательного права.

С другой стороны, в ходе анализа комментариев я еще больше укрепился во мнении, что в избирательном законодательстве очень многие вопросы взаимосвязаны. С этой точки зрения разделение вопросов на весьма узкие темы оказалось не очень удобным. Далеко не все эксперты смогли почувствовать взаимосвязь между этими темами. Впрочем, комментарии части экспертов показали, что они такую взаимосвязь понимают.

# **Итоги опроса по темам**





В каждой теме сначала идет формулировка вопроса, какой она была в анкете. Затем результаты опроса. Далее идут комментарии экспертов, сгруппированные по содержанию. При этом в начале идут одобрительные комментарии, а в конце — критические.

Для этого были отобраны комментарии 65 экспертов, давших согласие на публикацию, которые автор книги счел наиболее содержательными. Список этих экспертов приведен в Приложении.

Завершает каждую тему комментарий автора книги.

# Тема 1. Пассивное избирательное право

Отказаться от ограничений пассивного избирательного права, не предусмотренных Конституцией РФ — по судимости, иностранному гражданству и т. п. Как вариант — смягчение или снятие некоторых ограничений (в частности, снятие ограничений из-за наличия вида на жительство в другом государстве). Аналогично пересмотр ограничений на членство в избирательных комиссиях.

«Да» ответили 82 эксперта (76%), «нет» — 24, затруднились 2. Среди юристов «да» ответили 68%, среди политологов — 78%, среди остальных — 81%. Среди москвичей «да» ответили 78%, среди представителей регионов — 74%.

*Худолей Д. М.* Это конституционные права, они могут ограничиваться только Конституцией, иное толкование приводит к ограничению принципа демократии (что мы и наблюдаем в настоящее время).

*Федин Е. В.* Каждое из ограничений пассивного избирательного права должно иметь четкое, ясное, принимаемое обществом обоснование, почему ограничение необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, а также почему для таких целей недостаточно менее значительного ограничения.

*Вилков А. А.* При условии, что все эти данные в обязательном порядке будут присутствовать в информации о кандидате. Это позволит минимизировать возможности злоупотреблений против «неудобных» кандидатов.

*Давидис С. К.* Оценку этим сведениям о кандидатах следует оставить избирателям. Деятельность членов избирательных комиссий достаточно регламентирована, чтобы указанные обстоятельства не были препятствием для их членов.

*Елаев А. А.* Ограничения для участия в выборах в органы представительной (законодательной) власти не должны зависеть от воли исполнительной или судебной власти, а определяться только волей избирателей, соответственно ограничение по гражданству или судимостям должно быть только в крайних случаях и только для должностей, связанных с обслуживанием государственной тайны. В избирательных комиссиях у членов такого нет, у депутатов есть только начиная от Госдумы.

*Милов В. С.* Чем препятствует судимость или иностранное гражданство эффективному осуществлению публичных властных полномочий? Пусть избиратели решают, насколько это является проблемой — ведь эта информация будет общедоступной.

*Макаркин А. В.* Сведения о судимости указываются в бюллетенях — граждане таким образом информированы и могут принимать решения. По иностранному гражданству: целесообразно оставить запрет на выборах президента и Госдумы, а на остальных — отменить.

*Покровская О. Л.* Можно для начала снять указанные ограничения пассивного избирательного права на выборах органов местного самоуправления.

*Лушникова Т. А.* Частично. Вернуться к неуказанию погашенной судимости по легким статьям, снять ограничение на вид на жительство. Оставить запрет на двойное гражданство и судимых по тяжким и особо тяжким статьям. Аналогично с членством в комиссиях.

*Белов С. А., Алехина И. А.* Возможно, стоит подумать об ограничении избирательных прав за преступления политического характера. Нормы 67-ФЗ в части, лишаящей гражданина Российской Федерации, получившего вид на жительство на территории иностранного государства, возможности быть членом территориальной избирательной комиссии с правом решающего голоса, являлись предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ (Постановление №14-П от 22.06.2010) и были признаны не соответствующими Конституции РФ. Указанные нормы на сегодняшний день не исключены из текста закона.

*Черепанов В. А.* Считаю, что для устранения абсолютной и беспредельной власти законодателя при ограничении избирательных прав принцип соразмерности в его формулировке, данной Конституционным Судом, подлежит закреплению в федеральном законе. Установить дифференцированное ограничение пассивного избирательного права в зависимости от общественной опасности преступления и личности преступника, а также назначенного наказания. Как вариант: установить, что при условном осуждении к лишению свободы такое ограничение распространяется только на период до погашения или снятия судимости.

*Черников В. А.* Полагаю, что снятие таких ограничений должно компенсироваться ограничением пассивного избирательного права для лиц, отбывавших наказание по особо тяжким статьям против личности и общества.

*Михалева Г. М.* Полное снятие запретов, так как законодательно

не запрещено другое гражданство и вид на жительство.

*Берлявский Л. Г.* Ограничения из-за наличия вида на жительство в другом государстве должно быть отменено в любом случае, так как Европейская хартия местного самоуправления уже предоставила такого рода лицам право голосовать на местных выборах и местном референдуме на началах взаимности.

*Радкевич С. Б.* Наличие вида на жительство в другом государстве точно не должно быть ограничением.

*Молчанов О. А.* Нужно привести избирательное законодательство в соответствие с законодательством о гражданстве. Гражданин РФ пользуется правами и несет обязанности гражданина РФ вне зависимости от наличия у него гражданства иного государства.

*Шалаев Н. Е.* В отсутствие договоров о двойном гражданстве с другой страной РФ рассматривает человека более чем с одним гражданством исключительно как гражданина РФ. Следовательно, оглядка на иные гражданства в данном случае есть отступление от этого принципа и непоследовательность правовой нормы.

*Ковин В. С.* Наличие второго гражданства не освобождает лицо от обязанностей соблюдать российское законодательство, Конституцию, сохранять верность стране, соответственно и не должно ограничивать его политические права. Второе гражданство — не преступление. Депутатство, особенно на региональном и местном уровнях, не связано с доступом к гостайне и секретности.

*Крыжов С. Б.* Да — на местных и региональных выборах и в избиркомках. На федеральных выборах — оставить ограничения по гражданству и виду на жительство.

*Лебедев А. В.* На выборах в федеральные органы власти смягчений не нужно, на региональных и муниципальных убрать: потому что это фикция и узнать о гражданстве можно только через компромат.

*Макаренко Б. И.* Отменить еще одно ограничение — на наличие счетов за рубежом. Подобные ограничения практически нигде не встречаются. Лучше отменить совсем.

*Салин П. Б.* Конституция принималась в 1993 году в другой политической реальности, введение дополнительных ограничений на уровне законов целесообразно (такая возможность предусмотрена Конституцией), каждое ограничение нужно рассматривать отдельно.

*Асеев С. Ю.* Конституция не раскрывает весь перечень объективно оправданных цензов.

*Широ М. С.* На сегодняшний день в РФ ограничения незначительны. Кроме того, наличие вида на жительство в другом государстве

может породить риск влияния этого государства на внутреннюю политику РФ.

*Лысов В. И.* Не актуально. Отказ от ограничений пассивного избирательного права, на мой взгляд, не является насущной проблемой.

*Курбангалеева Е. Ш.* В реальности ограничения на участие (судимость и вид на жительство и пр.) позволяют более требовательно подходить к формированию списка кандидатов, причем, это в равной степени относится и к правящей партии, и к оппозиции.

*Боброва Н. А.* Интересам какого государства будут служить депутаты, имеющие гражданство или вид на жительство другого государства? Институт гражданства имманентно связан с избирательным правом и наоборот.

*Волков Н. Ю.* Криминализация страны и так достаточно высока. Допуск к выборам судимых только ухудшит ситуацию. Гражданин с видом на жительство в другом государстве может быть не очень мотивирован в выполнении обещаний избирателям, ему самому здесь жить не обязательно.

*Комментарий автора:*

Вопрос, как видно, вызвал оживленную дискуссию. Не претендуя на то, чтобы поставить в этой дискуссии точку, выскажу свою позицию.

Вопрос о том, позволяет ли Конституция РФ вводить дополнительные ограничения пассивного избирательного права, продолжает обсуждаться, хотя Конституционный Суд высказался по этому поводу однозначно — позволяет. Видимо, это так, хотя бы потому, что статья 32 Конституции не предусматривает совершенно необходимых возрастных цензов.

Однако все это не отменяет закрепленного в статье 55 Конституции принципа соразмерности, согласно которому любые ограничения возможны только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. И каждое из обсуждаемых ограничений должно в первую очередь пройти тест на соответствие данным целям и адекватность ограничений указанным целям.

Однако даже тогда, когда ограничение можно считать соответствующим требованиям Конституции, его не всегда следует считать оптимальным с точки зрения его влияния на демократическое развитие страны. Этот вопрос нужно рассматривать отдельно.

Если же обсуждать конкретные ограничения, то наиболее спорным

и наименее обоснованным следует считать ограничения из-за вида на жительство в другом государстве. На этот счет есть конкретное постановление Конституционного Суда РФ (уже упомянутое коллегами Постановление №14-П от 22.06.2010). Хотя в нем рассматривался только вопрос о праве гражданина, имеющего вид на жительство, быть членом ТИК, выраженную в нем правовую позицию следует учитывать в более широком контексте. Вот что написано в мотивировочной части Постановления Конституционного Суда:

«При этом наличие у гражданина Российской Федерации вида на жительство на территории иностранного государства само по себе не приводит к возникновению между ним и соответствующим иностранным государством постоянной и распространяющейся на все сферы сопряжения индивида и государства политико-правовой взаимосвязи, равноценной по своему содержанию и значению гражданству Российской Федерации...

Соответственно, предоставление гражданину Российской Федерации вида на жительство на территории иностранного государства — в отличие от получения им иностранного гражданства — не может свидетельствовать об объективном снижении для такого гражданина ценности его политико-юридической связи с Российской Федерацией... Исходя из этого предоставление гражданину Российской Федерации вида на жительство на территории иностранного государства само по себе не может служить достаточным основанием такого ограничения его прав и свобод, вытекающих из российского гражданства, возможность которого допускается по смыслу статьи 62 (часть 2) Конституции Российской Федерации в отношении граждан Российской Федерации в случае наличия у них гражданства иностранного государства...

Соответственно, ограничение права граждан Российской Федерации, имеющих вид на жительство на территории иностранного государства, на участие в управлении делами государства в качестве члена территориальной избирательной комиссии с правом решающего голоса не согласуется с конституционным принципом равенства прав и свобод граждан, не обусловлено конституционно признаваемыми целями, приводит к искажению самого существа данного конституционного права, необоснованно ставя под сомнение лояльность таких граждан по отношению к своему государству, на которое Конституцией Российской Федерации (статья 21, часть 1) возлагается обязанность охранять достоинство личности».

Полагаю, что из этого текста следует недопустимость любых огра-

ничений по основанию наличия вида на жительство в другом государстве, а не только ограничения на членство в ТИК. Добавлю еще, что эти ограничения, на мой взгляд, нарушают и часть 2 статьи 19 Конституции РФ, гарантирующую равенство прав и свобод человека и гражданина в том числе независимо от места жительства.

Что касается ограничений из-за наличия гражданства иностранного государства, то часть 2 статьи 62 Конституции РФ предусматривает возможность таких ограничений. Их целесообразность и соразмерность следует обсуждать отдельно, в том числе и в отношении права участвовать в региональных и муниципальных выборах, а также права быть членом избирательных комиссий. В частности, стоит иметь в виду, что запрет российским гражданам, имеющим иностранное гражданство или вид на жительство в другом государстве, быть членами УИК серьезно осложняет формирование УИК на зарубежных избирательных участках, о чем неоднократно говорил и писал Ю. Б. Бочаров<sup>1</sup>.

Соразмерность многих ограничений по судимости тоже вызывает вопросы. Никто из экспертов здесь не отметил, что пассивного избирательного права лишены не только лица, осужденные за уголовные преступления, но и подвергнутые административному наказанию по двум статьям КоАП. При этом сами эти статьи достаточно спорны, и практика по ним подчас неадекватная: наказанию за демонстрацию нацистской символики подвергаются люди, использующие эту символику в антифашистских публикациях. Однако в любом случае несоразмерность деяния и ограничений должна быть очевидна.

Что касается ограничений по судимости, то я бы отметил две проблемы. Первая касается ограничений для лиц со снятой или погашенной судимостью. Они подрывают смысл самого института снятия и погашения судимости, поскольку этот смысл именно в том, что граждан считается искупившим вину и не должен далее подвергаться каким-либо ограничениям.

Вторая проблема связана с вопросом о тяжести преступления. Согласно статье 15 УК РФ, в качестве критерия отграничения категорий тяжких и особо тяжких преступлений от преступлений средней тяжести названы только максимальные сроки наказания в виде лишения свободы (не свыше пяти лет — за умышленные преступления средней тяжести, до 10 лет — за тяжкие преступления, свыше 10 лет или более

<sup>1</sup> Бочаров Ю. Б. Электоральные процессы за рубежом как зеркало российской демократии // Коммуникология. 2016. Т. 4. №4. С. 77–84

строгое наказание — за особо тяжкие преступления). Здесь, как это часто бывает, юридический и обыденный смысл расходятся. Но ведь для обоснования ограничений обычно используется именно обыденный смысл. Как верно, на мой взгляд, отметил судья Конституционного Суда РФ К. В. Арановский в особом мнении к Определению от 09.11.2017 №2508-О, «условное осуждение обычно свидетельствует об умеренной степени общественной опасности деяния, даже если уголовный закон относит его к тяжким преступлениям. Опасность деяния определяет не только закон, но и суд, который оценивает его реальную тяжесть в акте осуждения и в назначенном наказании. Если суд решил, что деяние не заслуживает реального лишения свободы и следует обойтись условным осуждением, это отражает тяжесть содеянного в смысле характера и степени общественной опасности».

Именно поэтому я полагаю, что квалификация преступления на основе статьи 15 УК РФ не может лежать в основе дифференциации ограничения пассивного избирательного права как не отражающая реальную степень общественной опасности кандидата.



## Тема 2. Избирательная система для выборов в Государственную Думу

Для выборов в Государственную Думу заменить смешанную несвязанную систему на смешанную связанную (подобную германской).

«Да» ответил 61 эксперт (56%), «нет» — 32, затруднились 15. Среди юристов «да» ответили 63%, среди политологов — 56%, среди остальных — 52%. Среди москвичей «да» ответил 41%, среди представителей регионов — 70%.

*Михалева Г. М.* Лучше отражает позиции партий и интересы избирателей.

*Худолей Д. М.* Несвязанная система не исключает вероятности победы на выборах партии меньшинства.

*Авдонин В. С.* Несвязанная система — это фактически второе голосование за одних и тех же. Масса злоупотреблений, манипуляций, сговоров в связи с участием одних и тех же в двух несвязанных голосованиях.

*Ковин В. С.* Мажоритарная часть не должна нарушать баланс партийно-идеологических предпочтений, продемонстрированных при голосовании по пропорциональной части.

*Завадская М. А.* Полностью поддерживаю, однако стоит иметь в виду, что смешанная система подразумевает нефиксированное количество думских мандатов, а число депутатов закреплено в Конституции.

*Милов В. С.* Германская система имеет свои недостатки.

*Вилков А. А.* Несмотря на то, что смешанная связанная избирательная система более оптимальна с точки зрения возможностей учета личностной и партийно-идеологической мотивации голосования граждан, в современной России ее сложность при подсчете голосов объективно помешает формированию доверия.

*Макаренко Б. И.* Связанная система хорошо работает при наличии стабильных и авторитетных партий — без них эффект скорее будет обратным.

*Медведев Ю. С.* Ныне действующую систему менять надо, однако германский вариант мне не кажется оптимальным, поскольку такая система: 1) может поощрять манипулятивные стратегии выдвижения

кандидатов (при этом такая система будет давать эффекты, близкие к эффектам нынешней смешанной несвязанной системы со всеми ее недостатками — стоит ли игра свеч?), 2) трудна для понимания избирателями.

*Коргунюк Ю. Г.* В наших условиях мы повторим опыт скорее Албании, чем Германии.

*Гришин Н. В.* В условиях России эта система может дать те же эффекты, что и в Венесуэле и т. д.

*Волков Н. Ю.* Непонятно, как бороться с «партийными самовыдвиженцами».

*Козлов В. Н.* Лучше оставить действующую, простую и понятную избирателям.

*Макаркин А. В.* Часто менять системы не надо.

*Комментарий автора:*

В своих комментариях некоторые критически настроенные эксперты взамен предложили другие избирательные системы. Эти комментарии я не стал приводить, так как обсуждение всех возможных избирательных систем может длиться бесконечно. Здесь я обсуждаю только два варианта избирательной системы для выборов в Государственную Думу — действующую модель смешанной несвязанной (параллельной) системы и предлагаемую нами смешанную связанную систему, аналогичную (но не идентичную) германской.

Смысл смешанной системы — в соединении достоинств мажоритарной и пропорциональной систем и минимизации их недостатков. Однако в смешанной несвязанной системе главное достоинство пропорциональной системы — соответствие состава парламента партийным предпочтениям избирателей — теряется. Партия-лидер за счет доминирования в одномандатных округах получает завышенное представительство, и часто возникает эффект «сфабрированного большинства», когда партия, не имеющая поддержки большинства избирателей, получает более половины мандатов.

Главная особенность смешанной связанной системы германского образца — то, что пропорционально итогам голосования за партии распределяются все мандаты, а не половина мандатов, как в случае параллельной системы. Это позволяет сохранить главное достоинство пропорциональной системы (примечательно, что сами немцы называют свою систему персонализированной пропорциональной). Правда, здесь следует сделать оговорку: если в значительной части одномандатных округов не будут избраны независимые кандидаты, а также кандидаты от партий, не участвующих в выборах по спискам

или не преодолевших заградительный барьер.

Именно на этот фактор чаще всего обращают внимание критики германской системы. Они опасаются, что в условиях неразвитой партийной системы смешанная связанная система будет стимулировать манипуляции, в частности, партии (особенно «партия власти») начнут прятать своих кандидатов под маской самовыдвиженцев.

Я же полагаю, что такие опасения сильно преувеличены, во всяком случае в отношении России. Мы уже неоднократно слышали прогнозы, согласно которым «Единая Россия» должна была уже давно перейти к такой тактике. Однако этого не происходит (за исключением Москвы, и то в ограниченном масштабе), по-видимому, из-за понимания того, что подобная тактика будет для партии разрушительна.

Кроме того, в последние годы у нас возникли предложения по корректировке смешанной связанной системы, которые должны препятствовать подобным манипуляциям. Речь, в частности, идет о замене одномандатных округов на двух- и трехмандатные при сохранении у избирателя одного голоса. Возможны и некоторые другие вариации<sup>1</sup>.

Что касается других критических замечаний, то они менее существенны. Действительно, в Германии система выборов предусматривает возможность увеличения числа мандатов в бундестаге. Однако это положение нетрудно скорректировать, что уже сделано в проекте Избирательного кодекса РФ.

А вот утверждение о том, что смешанная связанная система может быть сложна и непонятна избирателям, я считаю абсолютно ошибочным. Сам процесс голосования при связанной и несвязанной системах вообще никак не различается. Никаких различий нет и на промежуточных стадиях подсчета голосов. Различия только в действиях ЦИК по распределению мандатов. Но в этот процесс большинство избирателей не вникает, а квалифицированные эксперты разобраться смогут. Зато результат наверняка избирателям окажется более понятен, поскольку доля мандатов у партий при связанной системе будет ближе к доле поданных за них голосов, чем при несвязанной.

Тем не менее, я должен констатировать, что экспертная поддержка этой идеи пока слишком слабая. Учитывая сопротивление, которое данная идея встречает у представителей «партии власти», экспертная

<sup>1</sup> Любарев А. Е. Избирательные системы: российский и мировой опыт. М.: РОО «Либеральная миссия»; Новое литературное обозрение, 2016. С. 587–591.

поддержка на уровне 56% явно недостаточна, чтобы такое сопротивление преодолеть.

## Тема 3. Ограничения избирательных систем для муниципальных выборов

Не допускать права региональных законодателей ограничивать муниципальным образованиям возможности выбора избирательной системы для муниципальных выборов.

«Да» ответили 90 экспертов (83%), «нет» — 12, затруднились 6. Среди юристов «да» ответили 79%, среди политологов — 81%, среди остальных — 86%. Среди москвичей «да» ответили 82%, среди представителей регионов — 84%.

*Михалева Г. М.* В соответствии с подписанными РФ международными документами (Хартия местного самоуправления).

*Авдонин В. С.* Ограничивает произвол и манипулирование.

*Крыжов С. Б.* Московская область доходила до того, чтобы для каждых муниципальных выборов определять избирательную систему. Критерий был, очевидно, в создании лучших условий для конкретных «своих» кандидатов. И сейчас законом области при создании городских округов определяется избирательная система в каждом конкретном случае своя. Критерии выбора, похоже, те же.

*Лушникова Т. А.* Согласно, так как мунвласти не входят в систему госвласти, региональные запреты смотрятся странно.

*Галямина Ю. Е.* Абсолютно согласна. Местное самоуправление — самостоятельный политический субъект.

*Лебедев А. В.* Местное самоуправление должно развиваться самостоятельно.

*Ковин В. С.* Местные сообщества должны быть самостоятельны в выборе способов формирования своих органов власти и в выборе их места в системе управления.

*Федин Е. В.* Хорошо бы, если бы вопрос определения избирательной системы, применяемой для выборов на муниципальном уровне, был полностью в ведении МСУ.

*Лысов В. И.* Необходимо, чтобы у муниципальной власти было больше возможностей для маневра.

*Широ М. С.* Местное самоуправление должно получить больший объем политической свободы, в противном случае оно превращается в хозяйствующую организацию, что противоречит основам гражданского общества.

*Черников В. А.* При этом в федеральном законе необходимо ввести допускаемые варианты избирательных систем, из которых смогут выбрать муниципальные образования.

*Надеждин Б. Б.* Должны быть варианты систем на федеральном уровне, выбирает муниципалитет.

*Вилков А. А.* Возможность выбора избирательной системы для муниципальных выборов должна регулироваться федеральным законом.

*Загребной Ю. Л.* Необходимо в федеральном законодательстве установить единый формат.

*Асеев С. Ю.* Нормы должны быть не императивными, а рамочными, допускающими выбор с учетом особенностей региона.

*Елаев А. А.* Вопрос неоднозначный, так как часто сами муниципалитеты в формировании избирательных систем занимаются «подгонкой под ответ». Оптимальным было бы утверждение избирательной системы для всего субъекта в целом.

*Курбангалеева Е. Ш.* По смыслу муниципальная власть автономна и независима от госвласти, однако, пока межбюджетный процесс выстроен таким образом, что регион забирает на себя от МО основные бюджетные полномочия, а федеральный центр — от регионов, вряд ли что-то надо менять и отдавать на откуп МО. Пусть определяет регион.

*Комментарий автора:*

Мне не вполне понятна позиция тех экспертов, которые пишут о самостоятельности муниципального образования в выборе избирательной системы. Если они имеют в виду полную, никем и ничем не ограниченную самостоятельность, то с этим невозможно согласиться.

Избирательная система должна регулироваться законом. Муниципальные власти не принимают законы — только нормативные акты, весьма ограниченные по объему. Да и нет на муниципальном уровне возможности готовить полноценные законы.

Поэтому вопрос только в том, допускать ли ограничения муниципальных избирательных систем, устанавливаемые региональными законами, или все такие ограничения устанавливать федеральным законом?

Часто высказывается мнение, что из центра региона виднее, чем из Москвы. Однако практика такое мнение не подтверждает. Анализ показывает, что региональные законодатели часто (точнее, почти всегда) неоправданно ограничивают муниципальные образования

в выборе избирательной системы. Они оказываются слишком заинтересованными в том, чтобы получать «нужные» результаты муниципальных выборов.

Наше предложение — чтобы все ограничения устанавливались федеральным законом (что полностью соответствует статье 55 Конституции РФ). Это не означает унификацию, навязываемую из Москвы. Напротив, предлагается, чтобы в федеральном законе (Избирательном кодексе) был предусмотрен широкий круг избирательных систем, допускаемых на муниципальном уровне, из которого муниципальные образования могли бы свободно, без оглядки на региональные власти, выбирать ту систему, которая им больше всего подходит.

## Тема 4. Преференциальные избирательные системы

Дать возможность субъектам РФ и муниципальным образованиям применять преференциальные избирательные системы (в которых избиратель ранжирует кандидатов в соответствии со своими предпочтениями).

«Да» ответили 85 экспертов (79%), «нет» — 17, затруднились 6. Среди юристов «да» ответили 76%, среди политологов — 78%, среди остальных — 83%. Среди москвичей «да» ответили 76%, среди представителей регионов — 81%.

*Худолей Д. М.* Считаю эту систему наиболее удачной для проведения любых выборов (федеральных, региональных и местных), в том числе, и должностных лиц (Президента РФ, губернаторов и пр.).

*Шалаев Н. Е.* Преференциальные системы позволяют гораздо точнее выразить волю каждого избирателя, и, как следствие, их результаты способны гораздо точнее выразить коллективную волю электората. Возможно, следует даже стимулировать их использование.

*Боброва Н. А.* Идеальный вариант, причем система КОИБов позволяет составить их программу на данный вариант. Это повысит и явку избирателей.

*Ковин В. С.* Избиратель должен иметь большее влияние на состав представительного органа, иметь возможность высказаться по всем кандидатам, если пожелает. Это стимулирует участие в голосовании, особенно на местном уровне.

*Вилков А. А.* Для муниципального уровня такая вариативность выбора вполне целесообразна, так как кандидаты, чаще всего, хорошо известны избирателям.

*Загребной Ю. Л.* Но только в многомандатных округах.

*Коргунюк Ю. Г.* Как минимум в качестве эксперимента.

*Волков Н. Ю.* При условии унификации таких преференциальных систем.

*Иванова С. Ю.* Не уверена, правда, что общество созрело до такой системы.

*Завадская М. А.* Потребуется отдельная система обучения избирательных комиссий для работы с такими системами.

*Лысов В. И.* Разумеется, это дело будущего, но пусть эта возможность будет иметься. Хотя, преференциальные системы — все же экзотика.



*Кузнецов А. М.* При некоторой продвинутой населенности, я думаю, это возможно.

*Роцин А. В.* Можно сделать в качестве эксперимента в нескольких областях и республиках.

*Крыжов С. Б.* В принципе это возможно, но сейчас лучше, чтобы у субъектов РФ было меньше творчества. Все законодательные возможности сейчас используются в пользу власти.

*Катаев Д. И.* Только когда везде будут КОИБы, которым можно доверять. Очень трудно считать и контролировать.

*Галямина Ю. Е.* Думаю, что это слишком сложно.

*Михалева Г. М.* Слишком сложные системы для наших избирателей.

*Елаев А. А.* Сложность подсчета, легкость в порче бюллетеней при желании нарисовать.

*Макаренко Б. И.* Кандидаты малоизвестны, а система предполагает сложный подсчет голосов, что повлечет подозрения в манипулировании.

*Медведев Ю. С.* В предпочтительных системах сложные методики определения результатов голосования, что в российских условиях открывает простор для злоупотреблений на этапе подсчета голосов.

*Рачинский С. З.* Сначала нужно делать голосование честным, а потом вводить более сложные механизмы. Иначе велики риски злоупотреблений в нововведениях.

*Комментарий автора:*

Я разделяю опасения ряда экспертов относительно сложности, рисков злоупотреблений и недоверия к результатам. И я бы очень не хотел, чтобы эти системы внедрялись, как у нас часто бывает, масово и принудительно.

Разумеется, начинать надо с экспериментального использования — и там, где люди достаточно подготовленные. Например, с наукоградов.

Главная проблема в том, что экспериментальное использование невозможно без введения этих систем в законодательство. Поскольку они никак не вписываются в действующий закон по целому ряду параметров.

Говоря о сложности предпочтительных систем, нужно уточнять, что для избирателей они достаточно понятны. Об этом свидетельствует, в частности, опыт Ирландии, где эти системы были введены в 1920 году (кто-нибудь сомневается, что ирландцы в те годы были менее грамотны, чем современные россияне?) и где граждане дважды

отстояли эти системы на референдуме.

Но система подведения итогов голосования здесь действительно сложная, и это действительно может вызвать недоверие избирателей. Поэтому эксперимент по внедрению данных систем в отдельных небольших муниципальных образованиях (наукоградах) имеет смысл сочетать со стопроцентным использованием КОИБов.

## Тема 5. Избирательные системы для региональных выборов

Пересмотреть ограничения избирательных систем на выборах региональных парламентов. Как вариант, не допускать на них ни полностью пропорциональную, ни полностью мажоритарную систему. В случае применения смешанной несвязанной системы установить, что число депутатов, избираемых в соответствии с каждой из компонент, не может быть менее одной трети и не может быть более двух третей от общего числа депутатов представительного органа.

«Да» ответили 77 экспертов (71%), «нет» — 23, затруднились 8. Среди юристов «да» ответили 76%, среди политологов — 66%, среди остальных — 74%. Среди москвичей «да» ответили 55%, среди представителей регионов — 86%.

*Вилков А. А.* Смешанная избирательная система наиболее оптимальна, так как позволяет минимизировать недостатки и потенциальные возможности злоупотреблений в рамках каждой из своих составляющих.

*Волков Н. Ю.* В противном случае наблюдаем местами скатывание к одной из двух «крайностей», причем, есть подозрение, что выбор той или иной крайности (пропорциональной или мажоритарной) обусловлен чаще конъюнктурными причинами.

*Суворов А. Д.* Обе крайности недопустимы. Полностью пропорциональная система лишает права на избрание самовыдвиженцев. Полностью мажоритарная лишает права на участие в выборах именно партии в целом. Должны быть ограничения. Ограничения по 1/3 позволят не делать ни почти пропорциональной системы, ни почти мажоритарной.

*Боброва Н. А.* Пусть избирательная система будет только смешанной! Это правильно. Но зачем так мудрить с пропорциями? Нужно, не мудрствуя лукаво, остановиться на равной, половинной пропорции 1/1.

*Елаев А. А.* Необходима единая система выборов депутатов всех региональных парламентов, по аналогии с муниципалитетами, чтобы избежать «подгонки под ответ» в каждом конкретном субъекте Федерации.

*Загребной Ю. Л.* Применять смешанную несвязанную систему

с пропорциональной компонентой 50% числа депутатов +1 депутат.

*Крыжов С. Б.* Для больших субъектов РФ типа Московской области (например, более 3 млн. избирателей), вообще следует оставить только смешанную систему с примерным равенством избираемых по пропорциональной и мажоритарной схеме.

*Кузнецов А. М.* Возможно, границы должны быть на уровне одной четверти.

*Роцин А. В.* Следует ограничить возможность субъектов делать выборы полностью по партспискам. Скажем, так: по партспискам могут избираться от 0 до 50% состава. Партии в РФ еще слишком «игрушечные», партсистем нет.

*Мазур А. В.* Не допускать полностью пропорциональную, но допускать полностью мажоритарную. Так и система устойчивее, и депутаты ответственнее.

*Завадская М. А.* Не вижу, почему полностью пропорциональные системы на региональном уровне могут стать проблемой.

*Шалаев Н. Е.* Не могу согласиться с тем, что запрет на полностью пропорциональную систему эквивалентен запрету на полностью мажоритарную. Полностью пропорциональная система обладает достаточно несущественными недостатками, но способствует развитию многопартийности. К тому же в ее рамках могут использоваться открытые списки, позволяющие избирателям определять своих конкретных представителей, что практически сводит на нет претензии относительно деперсонализации представительства. В то же время мажоритарная система, хотя и делает связь «избиратель–депутат» явной, очень негативно сказывается как на аккуратности полученного «среза» общества, так и на развитии партийной системы.

*Сергеев С. Г.* Субъекты РФ должны иметь равные права самостоятельно определять тип избирательной системы, включая полностью мажоритарную или полностью пропорциональную. В случае смешанной системы установить соотношение 50/50.

*Турченко М. С.* Снять любые ограничения на выбор избирательных систем в регионах.

*Михалева Г. М.* Не уверена, что нужно ограничивать самостоятельность субъектов в выборе системы.

*Галямина Ю. Е.* Не думаю, что тут необходимо сверху как-то ограничивать.

*Курбангалеева Е. Ш.* Я всегда за то, чтобы регион в таких вопросах полностью определялся сам.

*Макаркин А. В.* Пусть регионы решают.

*Комментарий автора:*

В большинстве критических комментариев защищается самостоятельность регионов. Однако здесь я вижу некоторую странность. Напомню, что в 2003–2013 годах федеральный закон для выборов региональных парламентов требовал замещать не менее половины мандатов по пропорциональной системе. С 2014 года для 82 регионов по пропорциональной системе требуется замещать не менее четверти мандатов, и только города федерального значения полностью свободны в выборе избирательной системы. Таким образом, в данный момент ограничения сверху действуют для большинства регионов.

Предложение же было сформулировано так: «Пересмотреть ограничения избирательных систем на выборах региональных парламентов». Конкретные ограничения были предложены лишь как вариант. Поэтому мне непонятна позиция тех экспертов, которые ответили «нет», мотивируя свой ответ пожеланием самостоятельности регионов.

Заодно отмечу еще один забавный момент. Москвичи приняли данное предложение гораздо критичнее, чем представители регионов (55% против 86%). Впрочем, для меня тут нет ничего удивительного: я давно заметил, что среди регионалов поборников самостоятельности регионов меньше, чем среди москвичей.

В правилах 2003–2013 годов была заметна явная асимметрия. Допускались как полностью пропорциональная система, так и варианты с ее преобладанием, но доля мажоритарной системы не могла быть выше 50%. Сейчас правила смягчены, но асимметрия осталась. Мы же предлагаем абсолютно симметричный вариант. Я вижу, что среди экспертов есть как противники полностью пропорциональной системы, не возражающие против полностью мажоритарной, так и те, кто не приемлют полностью мажоритарную систему, но допускают полностью пропорциональную. Тем не менее, немало и тех, кто поддерживает наше стремление не допускать обеих крайностей.

Но тут возникает другой вопрос: не нужно ли жестко закрепить паритет обеих систем: 50/50 с допустимым отклонением в один мандат для парламентов с нечетным числом депутатов? Думаю, что такая жесткость излишня. В регионе могут быть разные причины для асимметрии. Поэтому мы предложили установить рамки, чтобы ни одна часть не доминировала. Одна треть и две трети — это значит, что одна часть может быть крупнее другой не более чем в два раза.

## Тема 6. Избирательные системы для муниципальных выборов

Пересмотреть ограничения избирательных систем на муниципальных выборах. Варианты: не допускать на них полностью пропорциональную систему; не допускать закрытые списки; допускать закрытые списки в случае смешанной системы, но не в случае полностью пропорциональной системы.

«Да» ответили 82 эксперта (76%), «нет» — 18, затруднились 8. Среди юристов «да» ответили 84%, среди политологов — 78%, среди остальных — 69%. Среди москвичей «да» ответили 63%, среди представителей регионов — 88%.

*Крыжов С. Б.* Полностью пропорциональную систему надо запретить на муниципальных выборах совсем. Лучшая система на местных выборах — одномандатная двухтуровая.

*Суворов А. Д.* Полностью пропорциональные списки на муниципальном уровне еще больший абсурд. По хорошему выборы на муниципальном уровне разумно оставить исключительно по мажоритарной системе. На этом уровне важны персоналии, а не политические партии.

*Титов М. В.* С исключением полностью пропорциональной системы. Она невозможна при слабом представительстве партий в муниципалитетах.

*Широ М. С.* Для муниципальных советов актуально использование только мажоритарной системы, так как это позволит реализовать принцип представительства. В муниципальных советах партийное представительство вторично нежели представительство интересов конкретных избирателей.

*Черепанов В. А.* Необходима отмена использования пропорциональной избирательной системы на всех муниципальных выборах в целях устранения политизации и «партизации» местного самоуправления, при которых, как неоднократно отмечалось в научной литературе, местное самоуправление уходит в сторону от решения центральных вопросов, связанных с непосредственным жизнеобеспечением населения. Поскольку «нет партийных способов подметать улицы и вывозить мусор».

*Макаренко Б. И.* Полностью пропорциональная система действи-

тельно вряд ли уместна; открытые списки вызывают сомнения, поскольку кандидаты малоизвестны.

*Глобин Г. М.* Не допускать полностью пропорциональную систему, а возможность закрытых списков желательно сохранить.

*Молчанов О. А.* Муниципальная власть должна быть персональной и близкой к народу, поэтому не допускать закрытые списки.

*Вилков А. А.* Предложение о введении открытых списков и возможности избирателю самому ранжировать кандидатов в списке на муниципальном уровне вполне разумно и позволит более четко выявить предпочтение избирателей.

*Елаев А. А.* Оптимальным для муниципалитетов порядком формирования местных советов являются многомандатные округа, так как партии на столь низовом уровне ничего не значат, позволяя избираться неизвестным кандидатам на федеральном влиянии, а одномандатные округа на практике дают преимущество одной партии.

*Шалаев Н. Е.* Запретить простое большинство в многомандатных округах (блоковое голосование, число голосов равно числу мандатов) и систему ограниченного голосования (количество голосов больше одного, но меньше числа мандатов).

*Амосов М. И.* На муниципальных выборах наиболее предпочтительны следующие системы: в крупных муниципалитетах — выборы по полностью пропорциональной системе с преференциальным выбором (по «скандинавской» модели); в небольших муниципальных образованиях, где трудно составлять партийные списки, — выборы по одномандатным округам.

*Турченко М. С.* Снять любые ограничения на выбор избирательных систем в муниципалитетах.

*Андрейчук С. В.* Странно так жестко регулировать выборы в сельсоветах из Москвы.

*Какителашвили М. М.* Полагаю оставить на усмотрение субъектов Федерации.

*Лушникова Т. А.* Оставила бы как есть, даже полностью пропорциональная система на муниципальном уровне может давать вполне демократичный результат, как показывает моя практика.

*Комментарий автора:*

Для муниципальных выборов асимметрия в отношении избирательных систем выглядит вполне уместной. В сельских поселениях полностью мажоритарная система вполне традиционна, а полностью пропорциональная система дискредитирована хомутининским скандалом, дошедшим до Конституционного Суда РФ<sup>1</sup>.

Учитывая Постановление Конституционного Суда РФ от 07.07.2011 №15-П, содержащее запрет на использование пропорциональной системы в небольших поселениях, пожелание снять любые ограничения на выбор избирательных систем в муниципалитетах нереализуемо. При этом нужно иметь в виду также рекомендацию 19-й сессии Конгресса местных и региональных властей Совета Европы «принимать меры для избежания того, чтобы на местных и региональных выборах представлялись закрытые списки».

Тем не менее, некоторые эксперты (особенно ратующие за полный отказ от партийных списков на муниципальных выборах) не учитывают огромное разнообразие муниципальных образований в Российской Федерации: от сельских поселений с сотней избирателей до городов-миллионников, от компактных рабочих поселков до муниципальных районов, по площади превышающих европейские государства. В таких городах, как Нижний Новгород, Екатеринбург или Новосибирск, местное самоуправление явно не сводится к «подметанию улиц», и использование пропорциональной системы в них уместно не в меньшей степени, чем в субъектах Федерации.

Вопрос в данном случае больше в другом: какую разновидность пропорциональной системы использовать? Выше цитировалась рекомендация Конгресса местных и региональных властей Совета Европы. Я тоже неоднократно писал: поскольку депутаты на муниципальном уровне должны быть в максимальной степени приближены к избирателям, недопустимо использовать на муниципальных выборах системы закрытых списков, при которой избиратель может голосовать только за список кандидатов целиком, но не может выразить свое отношение к отдельным кандидатам, входящим в состав списков<sup>2</sup>.

Опасение использовать открытые списки из-за того, что кандидаты малоизвестны, можно развернуть в противоположную сторону.

<sup>1</sup> В выборах Совета депутатов Хомутининского сельского поселения Челябинской области 11.10.2009, проходивших по полностью пропорциональной системе, участвовали четыре партийных списка, три из которых были сформированы руководством санатория «Урал». По жалобе двух жителей с. Хомутино и Уполномоченного по правам человека в РФ Конституционный Суд РФ принял 07.07.2011 Постановление №15-П о неконституционности партийных списков в небольших поселениях.

<sup>2</sup> Любарев А. На муниципальных выборах должны применяться открытые списки // Городское управление. 2011. №12. С. 78–84.



Именно для того, чтобы депутатами становились люди, известные избирателям, и нужны открытые списки.

Впрочем, поскольку открытые списки для нашей страны пока новинка (а на муниципальных выборах они еще не использовались ни разу), возможно, поначалу не следует слишком жестко запрещать закрытые списки. Однако стимулировать использование открытых списков необходимо, в том числе и путем некоторого ограничения возможности применения закрытых списков.

## Тема 7. Ограничения для пропорциональной системы

Для региональных выборов установить, а для муниципальных выборов пересмотреть минимальное число мандатов, распределяемых по пропорциональной системе по единому округу. Вариант: для региональных выборов — 22, а для муниципальных — 18.

«Да» ответили 55 экспертов (51%), «нет» — 35, затруднились 18. Среди юристов «да» ответили 45%, среди политологов — 53%, среди остальных — 52%. Среди москвичей «да» ответили 47%, среди представителей регионов — 54%.

*Шалаев Н. Е.* Для адекватной работы пропорциональной системы необходима достаточная величина многомандатного округа.

*Молчанов О. А.* 10–16 мандатов математически невозможно распределить без искажения воли избирателей.

*Ковин В. С.* Чтобы при распределении мест не происходило нарушения пропорциональности предпочтений избирателей.

*Кузнецов А. М.* Очевидна сложность пропорционального распределения при небольшом количестве мандатов, дающая большое смещение волеизъявления граждан.

*Худолей Д. М.* Для 5-процентного барьера необходимо 20 мест, для 3-процентного — 33. Иное соотношение алогично при условии установления заградительного барьера.

*Михайлов В. В.* Можно ниже, чем 22 и 18.

*Волков Н. Ю.* Для региональных 22 — разумно. Для муниципальных должно зависеть от размера муниципалитета: 18 — для крупных городов, для малых муниципалитетов — 10.

*Глобин Г. М.* Здесь надо определиться, что брать за основу: минимальное число мандатов или сочетание «заградительный барьер — метод распределения мандатов». Если последнее, то надо четко указать, какое минимальное число должно быть при том или ином разрешенном сочетании.

*Елаев А. А.* По региональным парламентам согласен, но тогда надо пересматривать работу парламентов, поскольку на формирование таких больших институтов у многих не хватит денег в бюджете.

*Белов С. А., Алехина И. С.* Число депутатов законодательных (представительных) органов в субъектах РФ различно. Установление жесткого числа мандатов изменит соотношение замещенных мандатов по мажоритарной и пропорциональной системам. Муниципальные

выборы — еще большая вариативность числа депутатов в муниципальном образовании.

*Вилков А. А.* Лучше установить верхнюю планку для мандатов, распределяемых по пропорциональной системе по единому округу. Тем самым обеспечить большие возможности для кандидатов по одномандатным округам.

*Иванова С. Ю.* Мне кажется, что минимальное число мандатов должно быть связано с региональной и муниципальной спецификой.

*Загребной Ю. Л.* Сейчас в Москве более 1800 муниципальных депутатов в 146 районных и поселковых собраниях. Основная часть из них избрана в собрания с численностью 12 и менее депутатов.

*Медведев Ю. С.* Вводить новые ограничения следует с максимальной осторожностью, особенно если это требует установления фактически произвольной величины порогов и барьеров.

*Рачинский С. З.* Непонятно, у нас много собраний, где численность меньше 18. В Москве все такие. И даже для региональных ЗС сейчас минимум численности — 15.

*Сергеев С. Г.* Число распределяемых мандатов должно соотноситься с числом зарегистрированных избирателей.

*Комментарий автора:*

Предложение об установлении минимального числа мандатов, распределяемых по пропорциональной системе, связано исключительно с требованием обеспечения пропорционального распределения мандатов. Поэтому здесь нет речи ни о региональной или муниципальной специфике, ни о числе зарегистрированных избирателей.

Напомню, что в 2012 году федеральный законодатель в порядке реакции на Постановление Конституционного Суда РФ от 07.07.2011 №15-П установил такой минимум для муниципальных выборов — 10 мандатов. Для региональных выборов минимум не установлен, в результате на Чукотке по пропорциональной системе распределяется только 9 мандатов, и такое положение нельзя признать нормальным.

Как участник обсуждения того законопроекта, могу констатировать, что число 10 не было результатом научного анализа, а было получено путем деления пополам ранее введенного в закон числа 20 (минимальное число мандатов в представительном органе муниципального района или городского округа, начиная с которого тогда возникала обязанность использовать пропорциональную систему). Научный же анализ, проведенный мной, привел меня к выводу о необходимости больших ограничений.

Здесь важно сразу отметить, что данная тема не может рассматриваться изолированно: она должна быть увязана с темами №5 (в части предельных соотношений пропорциональной и мажоритарной составляющих), №8 (в части ограничений на число мажоритарных мандатов), №11 (заградительный барьер) и №13 (методика распределения мандатов). Мне уже приходилось писать, что между числом распределяемых мандатов, заградительным барьером и методикой распределения мандатов существует системная взаимосвязь<sup>1</sup>.

Так, в одном из комментариев приведено распространенное заблуждение, будто для 5-процентного барьера необходимо 20 мандатов. На самом деле для всех нормальных методов распределения мандатов предельное значение порога исключения равно  $1/(m+1)$ , где  $m$  — число распределяемых мандатов. Это значит, что при распределении 19 или большего числа мандатов список, получивший более 5%, гарантированно получает мандат. Иными словами, при 5-процентном барьере достаточно 19 мандатов, при 4-процентном — 24-х и т. д. Но это — предельные значения. Когда я делал расчеты, исходя из распределения мандатов по методу Хэйра-Нимейера и для не более восьми участвующих в выборах партий, у меня получилось для 5-процентного барьера 18 мандатов, а для 4-процентного — 22. Эти ограничения и были предложены для проекта Избирательного кодекса РФ; они были увязаны с максимальным барьером для региональных выборов в 4%, а для муниципальных — в 5%.

Понятно, что при таких ограничениях полностью пропорциональную систему на муниципальных выборах можно применять только при наличии в представительном органе не менее 18 мест, а смешанную, с учетом ограничения соотношения не более 2:1, при наличии не менее 27 мест. Нас это не смущало, поскольку мы не считали правильным использовать пропорциональную или смешанную систему в небольших муниципальных образованиях, а в крупных муниципальных образованиях число депутатов, по нашему мнению, должно быть достаточно большим.

Тем не менее, предложенные числовые ограничения (22 и 18) здесь приведены в качестве варианта. Они требуют дальнейшего обсуждения, причем, как отмечено выше, с увязкой с другими параметрами — заградительным барьером и методикой распределения

<sup>1</sup> Любарев А. Е. Основные параметры пропорциональной избирательной системы и их системная взаимосвязь // Юридические исследования. 2012. №3. С. 1–42.

мандатов. В частности, при использовании метода Сент-Лагю эти ограничения могут быть снижены.

## Тема 8. Ограничения для мажоритарной системы

Установить верхнюю планку для числа избирателей в мажоритарном округе на выборах депутатов. Вариант: не более 150 тысяч для региональных выборов и не более 20 тысяч для муниципальных.

«Да» ответил 81 эксперт (75%), «нет» — 17, затруднились 10. Среди юристов «да» ответили 68%, среди политологов — 75%, среди остальных — 79%. Среди москвичей «да» ответили 73%, среди представителей регионов — 77%.

*Волков Н. Ю.* Идея мажоритарной системы в близости кандидата к народу. При большом размере округа это не достигается и кампания выливается в медийную, наподобие пропорциональной.

*Мазур А. В.* Большие округа «по силам» только кандидатам с большим финансовым ресурсом (и соответственно — коррупционным интересом).

*Милов В. С.* Более высокая планка числа избирателей ставит кандидатов в неравные условия по ресурсным возможностям, давая преимущество ставленникам власти и крупного капитала.

*Гришин Н. В.* Верхняя планка для региональных выборов слишком высокая, саму идею планки поддерживаю, но можно установить значительно ниже (в 2 раза).

*Елаев А. А.* Можно сделать еще ниже, например — 100 тысяч и 10–15 тысяч. При этом необходимо уменьшить число депутатов на постоянной основе.

*Галямина Ю. Е.* Думаю, что намного меньше: 50 на региональном и 5 на местном.

*Лебедев А. В.* Установить максимальную норму представительства на одного депутата. Предположительно на муниципальном уровне — не более 15 тысяч избирателей, а на региональном уровне не более 50 тысяч депутатов на мандат — таким образом, в Москве число депутатов должно увеличиться до максимального количества, которое есть в Башкирии и ряде других регионов — 110 вместо 45.

*Амосов М. И.* Считаю предложенные варианты ограничений недостаточными. Мой опыт работы депутатом в городском одномандатном округе с числом избирателей около 70 тыс., показывает, что даже в таком округе непросто и весьма затратно поддерживать связь с избирателями. Поэтому в региональных парламентах должно быть больше депутатов. Если будет сохранена одномандатная система, то

я бы предложил установить верхнюю «планку» на региональных выборах в 50 тыс. избирателей, для крупных муниципалитетов — 15–20 тыс.

*Черников В. А.* Предложение запредельное по числу избирателей. Для региональных выборов нужно сделать до 40 тысяч. Для муниципальных — до 5 тысяч. Здесь не стоит бояться количества депутатов — это как раз тот случай, когда количество работает на качество. Больше глаз следит за исполнительной властью, меньше средств разворовывается. Исключение — крупнейшие города. Здесь, если хотят компактный общегородской представительный орган, обязательным условием должно стать создание внутримunicipальных образований — районов.

*Белов С. А., Алехина И. С.* Дополнительно: продумать требования к нарезке округов. В Санкт-Петербурге округа в Законодательное Собрание численностью от 128 тыс. до 175 тыс.; основная сложность — округа должны включать территории муниципальных образований (численность избирателей в которых сильно различается: от 100 чел. до 109 тыс.).

*Ковин В. С.* Рискованно, в большинстве случаев по стране число избирателей в округе меньше указанных цифр. Возникнет соблазн подбирать поближе к указанным планкам. Нужен какой-то иной подход.

*Курбангалеева Е. Ш.* Не вижу оснований для таких ограничений: слишком велика разница между регионами и муниципалитетами. Например, зачем ограничивать Москву: здесь 170–180 тыс.

*Комментарий автора:*

Здесь я сразу готов согласиться с большинством комментариев: предлагаемые максимальные значения желательно снизить.

При этом нужно, видимо, ориентироваться на наиболее крупные по числу избирателей регионы и муниципальные образования.

Наиболее крупный регион — Москва, где 7,2 млн избирателей. При ограничении в 100 тыс. получается 72–73 мандата, при ограничении в 50 тыс. — 144–145 мандатов, при ограничении в 40 тыс. — 180 мандатов. Отмечу, что это только мажоритарные мандаты, а я полагаю, что в Москве должна быть возвращена смешанная система с соотношением частей не более 2:1. Иными словами, при ограничении в 40 тыс. получается не менее 270 мандатов.

Много ли это? Действующее в настоящий момент ограничение в 110 мандатов никак не обосновано, и на него не стоит ориентироваться. По формуле кубического корня из числа избирателей опти-

мальное число депутатов в Москве — 193. Если это число немного уменьшить — до 180, то получаем 120 мажоритарных и 60 списочных мандатов. И в этом случае максимальное число избирателей на один мандат для регионов получается 60 тыс.

Наиболее крупное муниципальное образование — Новосибирск, где 1 169 тыс. избирателей. По правилу кубического корня получаем для Новосибирска оптимум в 105 депутатов, при том же соотношении это будет означать 70 мажоритарных и 35 списочных мандатов. При таком расчете ограничение получается примерно 17 тыс. — его можно либо увеличить до 20 тыс. (как это и предлагалось в анкете), либо уменьшить до 15 тыс. Но все-таки получается, что 5 тыс. (как предлагают некоторые эксперты) для городов-миллионников — чрезмерное ограничение, приводящее к явно завышенному числу депутатов.

Нужно ли бояться, что в менее населенных регионах и муниципальных образованиях возникнет соблазн подбираться поближе к указанным планкам? Тенденция к сокращению числа депутатов сейчас достаточно явная, и предлагаемые ограничения здесь вряд ли что-то добавят. Но для крупных регионов и муниципальных образований они смогут стать ограничителями.

В одном из комментариев отмечена проблема нарезки избирательных округов. В анкете я эту проблему никак не затронул, и некоторые эксперты мне за это попеняли. Такая проблема есть, и в проекте Избирательного кодекса предложены некоторые наработки по ее решению. Но в связи с появлением «лепестковой нарезки» проблема становится более острой, и ей тоже следует уделить внимание.

При этом, по моему глубокому убеждению, правильнее не приспособливать нарезку округов к произвольно установленному числу округов, а напротив — приспособливать число округов к наиболее удобной нарезке, обеспечивающей примерное равенство округов по численности избирателей и не требующей разрезания районов и городов сверх необходимого. Для этого у регионов и муниципальных образований должна быть определенная свобода маневра в определении как общего числа депутатов, так и соотношения мажоритарной и пропорциональной составляющих.



## Тема 9. Территориальные группы для выборов в Государственную Думу

Пересмотреть ограничения числа и размера территориальных групп для выборов в Государственную Думу. Варианты: снизить минимальное число групп до 15; установить максимальное число избирателей, зарегистрированных на территории, соответствующей территориальной группе, в 10 миллионов.

«Да» ответили 64 эксперта (59%), «нет» — 22, затруднились 22. Среди юристов «да» ответили 53%, среди политологов — 63%, среди остальных — 64%. Среди москвичей «да» ответили 59%, среди представителей регионов — 60%.

*Елаев А. А.* Так как вопрос формирования федеральной части парламента — вопрос в действительности федеральный, а не региональный, то предлагаю вовсе отказаться от региональных подгрупп, заменив их единым общефедеральным списком.

*Макаренко Б. И.* По цифрам судить не берусь, но тренд верный.

*Макаркин А. В.* Можно снизить и до 10.

*Волков Н. Ю.* Это поможет малым и средним партиям лучше «управлять» своим партсписком и проще его формировать.

*Суворов А. Д.* По территориальным группам: надо сделать их максимально свободными по количеству, а также по числу кандидатов в группе. В каких частях территорий и сколько предлагается выдвигать кандидатов, должен решать субъект выдвижения.

*Вискулова В. В.* 8 млн. — это весь Дальний Восток. Одна региональная группа на такую территорию — это очень мало. Раньше была норма о 3 млн., и это считаю оптимальным в условиях огромной территориальной протяженности России.

*Цыганков А. М.* Группа должна представлять регион (лучше) или составной регион (не более трех субъектов). Иначе малочисленные субъекты теряют представительство в ГД.

*Сергеев С. Г.* Территориальные группы должны образовываться в субъекте РФ. Политическим партиям должно быть предоставлено право не создавать территориальную группу в субъекте РФ, но общее количество групп должно быть не менее, чем в половине субъектов РФ.

*Вилков А. А.* Чем больше территориальная группа, тем хуже изби-

ратели знают кандидатов из этой части списка.

*Мазур А. В.* Чем больше территориальная группа — тем меньше связь между избирателем и депутатом (хотя по спискам ее и так практически нет).

*Асеев С. Ю.* Повысится оторванность депутатов от территорий.

*Андрейчук С. В.* Мне кажется, региональные группы надо вообще на усмотрение партий оставлять.

*Курбангалеева Е. III.* Не вижу оснований. Тогда некоторые регионы мы будем делить между различными территориальными группами.

*Комментарий автора:*

Напомню, что в отношении числа территориальных групп закон о выборах в Государственную Думу крайне нестабилен. До 2003 года ограничений не было (то есть по факту групп должно было быть не менее двух). В 2003 году групп должно было быть не менее семи. При переходе на полностью пропорциональную систему закон 2005 года установил минимум 100 групп, но к выборам 2007 года планка была снижена до 80. К выборам 2011 года произошло еще снижение — до 70. С возвратом к смешанной системе минимальное число групп было сокращено вдвое — до 35.

Полагаю, что разбиение федерального списка на группы необходимо. На мой взгляд, это достаточно удачная замена «шведской» системы, при которой страна делится на крупные многомандатные округа. Для России «шведская» система плохо подходит, поскольку у нас слишком много регионов, и они сильно различаются по населению. Если делить Россию на округа, соответствующие регионам, в большинстве из них не будет пропорционального распределения. А если объединять в округа несколько регионов, теряются основные достоинства «шведской» системы.

Заставляя разделять федеральный список на территориальные группы, мы приближаем кандидатов и депутатов к избирателям и тем самым стимулируем кандидатов и депутатов работать с избирателями. Однако такой эффект получается не при любом разбиении.

Наш анализ показывает: у каждой партии должно быть свое, оптимальное именно для нее разбиение списка. Число групп должно соответствовать прогнозируемому числу получаемых мандатов, точнее, быть меньше его примерно в полтора раза. Тогда у каждой группы будет шанс завоевать хотя бы один мандат, и у кандидатов в группе будет стимул за этот мандат бороться. Именно поэтому нельзя требовать, чтобы групп было слишком много. Если для партии-лидера разбиение списка на 70–80 групп нормально, то для

партий, рассчитывающих на 5–10% голосов, такое число групп означает, что лидеры большинства групп не имеют шансов попасть в Думу, соответственно у них нет и личных стимулов работать на результат.

Другой аспект разбиения на группы связан с необходимостью выравнивания групп по числу избирателей. Для этого важно установить максимальное число избирателей в группе, а также дать партиям возможность как объединять в одну группу небольшие регионы, так и дробить на группы крупные регионы. Первое более важно для партий-аутсайдеров, второе — для партий-лидеров.

Поскольку наиболее крупным по населению регионом является Москва с 7,2 млн избирателей, считаю разумным ограничение на размер группы в 10 млн. Это не значит, что все партии должны объединять в одну группу весь Дальний Восток, но для партий-аутсайдеров такую возможность надо допустить. Деление числа избирателей в России (110 млн) на число избирателей в Москве дает частное 15,3. Поэтому и предложен минимум в 15 групп, который позволяет партиям, не рассчитывающим на большое число мандатов, создать группы, примерно равные по числу избирателей.

Что касается оторванности депутатов от избирателей и потери представительства малонаселенных регионов в Думе, то здесь на самом деле все наоборот. Я писал об этом в 2007 году<sup>1</sup>, но тогда пронесло, а вот в 2011 году мой прогноз сбился: один из регионов (Республика Алтай) не получил представительства в Думе именно из-за крайне высокого дробления списков.

Если каждая территориальная группа получает хотя бы один мандат, то все регионы оказываются представлены, пусть и не индивидуально, но хотя бы в составе группы регионов. Если же какие-то группы мандатов не получают, то входящие в них регионы оказываются без представительства, и избиратели оказываются совсем оторванными от депутатов. Именно поэтому слишком сильное дробление списков является вредным.

<sup>1</sup> Любарев А. Разбиение партийного списка на региональные группы: проблемы территориального представительства // Журнал о выборах. 2007. №5. С. 37–42.

## Тема 10. Территориальные группы для региональных выборов

Установить пределы для минимального числа территориальных групп, устанавливаемых региональными законами. Вариант: не более одной трети от числа мандатов, распределяемых в едином избирательном округе.

«Да» ответили 72 эксперта (67%), «нет» — 15, затруднились 21. Среди юристов «да» ответили 63%, среди политологов — 75%, среди остальных — 67%. Среди москвичей «да» ответили 57%, среди представителей регионов — 75%.

*Елаев А. А.* Территориальные группы в формировании региональных парламентов — зло, так как может приводить к шулерству внутри партий.

*Титов М. В.* Полагаю, территориальные группы в небольших регионах (например до 1,5 млн. избирателей) создавать нецелесообразно.

*Суворов А. Д.* Я бы сделал максимально свободным выбор как по числу групп, так и по праву разбивать или не разбивать на них список.

*Гришин Н. В.* Вариант можно сделать и более жестким — до  $\frac{1}{4}$  и даже больше.

*Сергеев С. Г.* Не более половины от числа мандатов, распределяемых в едином избирательном округе.

*Белов С. А., Алехина И. С.* Тогда установить пределы и для максимального числа территориальных групп.

*Вилков А. А.* Это будет на пользу конкуренции партий, так как при наличии большого числа групп у мелких партий не найдется конкурентоспособных кандидатов.

*Какителашвили М. М.* Федеральный законодатель, по моему мнению, не должен вмешиваться и досконально навязывать региональному законодателю избирательную систему.

*Комментарий автора:*

По нашему мнению, разбивать списки на территориальные группы целесообразно в крупных по населению или территории регионах, а также в регионах с сильно неоднородным (по национальным или иным характеристикам) электоратом. В небольших и однородных регионах в этом нет необходимости. На практике же часто происходит

наоборот.

Главное же в том, что повсеместно правила разбиения списка на территориальные группы в регионах более жесткие, чем на выборах в Государственную Думу. Если на федеральном уровне партии относительно свободны в выборе схемы разбиения, то в большинстве регионов группы жестко привязаны к территориям одномандатных округов, и эти территории запрещено объединять. В результате для наиболее часто встречающегося случая, когда соотношение мажоритарной и пропорциональной частей 1:1, получается, что список должен быть разбит на столько групп, сколько мандатов замещается по единому округу. Это значит, что даже у партии-лидера не все группы получают мандаты. В результате, как показывает анализ, достаточно часто в списочной части регионального парламента представленными оказываются не все территории. Тем самым разбиение на группы не приближает депутатов к избирателям, а отдаляет.

Так что, может быть, и хотелось бы ничего не навязывать региональному законодателю, но в результате он навязывает партиям правила, не удобные ни для них, ни для избирателя. При этом наш принцип состоит не в навязывании какой-либо конкретной схемы, но в установлении рамок — в полном соответствии с принципом рамочного регулирования.

Полагаю, что здесь подход должен быть таким же, как описан в предыдущей теме. Число групп должно соответствовать прогнозируемому числу получаемых мандатов. Но если на выборах в Государственную Думу партия при преодолении 5-процентного барьера получает минимум 12 мандатов, то на региональных выборах многие партии получают один-два мандата. Поэтому минимальное число групп не должно быть большим.

К сожалению, в данном вопросе анкеты я не вполне точно воспроизвел предложение проекта Избирательного кодекса. Здесь его, пожалуй, стоит воспроизвести целиком:

«Если законом предусмотрено разбиение списков кандидатов на территориальные группы кандидатов, законом должно быть установлено... минимальное число территориальных групп кандидатов. Это число не может быть менее двух и более одной трети от числа мандатов, распределяемых в едином избирательном округе».

Иными словами, наиболее либеральный региональный законодатель может разрешить разбивать список всего на две группы (это особенно удобно, когда центр региона по населению составляет примерно половину от всего региона). Но наименее либеральный сможет

требовать разбиения только на треть от числа мандатов, распределяемых в едином избирательном округе (то есть при 18 мандатах можно требовать не более шести групп, при 24 — не более восьми).

А вот устанавливать максимальное число я не вижу смысла. Впрочем, оно может быть установлено косвенно: если группа должна охватывать целиком территории одного или нескольких одномандатных округов (что вполне разумно), максимумом будет число этих округов.

# Тема 11. Заградительный барьер

Снизить заградительный барьер на выборах в Государственную Думу (вариант — до 3%). Снизить максимально допустимую величину барьера на региональных и муниципальных выборах.

«Да» ответили 94 эксперта (87%), «нет» — 12, затруднились 2. Среди юристов «да» ответили 84%, среди политологов — 78%, среди остальных — 95%. Среди москвичей «да» ответили 82%, среди представителей регионов — 91%.

*Черепанов В. А.* Это необходимо для устранения феномена пропавших голосов.

*Канкия Д. Н.* При заградительном барьере в 5% теоретически возможно, что партия, получившая поддержку 3–5 миллионов, окажется за пределами парламента.

*Волков Н. Ю.* Поможет малым партиям. На региональных и муниципальных предусмотреть барьер от 3% до 5%.

*Худoley Д. М.* Снижение заградительного барьера до 3% не позволит партии получить в два раза больше мест по сравнению с правилом математической пропорции.

*Шалаев Н. Е.* Барьер в 3% вполне соответствует опыту других демократических государств.

*Лушникова Т. А.* Установить единый для всех уровней выборов в 3% и подольше не менять.

*Михайлов В. В.* 3% — правильно! В качестве компромисса возможно и 4%.

*Радкевич С. Б.* Учитывая крайнюю слабость политических партий в РФ, можно понизить барьер на выборах в ГД до 2%, а на других выборах — до 3%.

*Макаркин А. В.* Думаю, что хватит до 4%, чтобы повысить шансы партий, имеющих реальную поддержку части населения.

*Берляевский Л. Г.* Данный заградительный барьер был рекомендован ПАСЕ и другими международными организациями. До 3% необходимо снизить величину барьера также на региональных и муниципальных выборах.

*Суворов А. Д.* Уровень в 3% вполне разумен для федеральных выборов, гарантирующих получение мандатов небольшим партиям и тем самым увеличивая представительность в парламенте.

*Гришин Н. В.* Учитывая, что правительство в России не формирует-

ся парламентом, увеличение числа партий в Госдуме не приведет к ослаблению управляемости.

*Салин П. Б.* В Госдуме необходимо обеспечить представительство малых партий, которые представляют интересы не очень больших, но консолидированных групп населения, которые в противном случае будут отстаивать свои интересы внеинституциональными способами.

*Мазур А. В.* Уровень доверия к нынешним «системным» партиям упал до рекордных значений, требуются новые партии, но из-за высокого барьера процесс тормозится.

*Вилков А. А.* На выборах в Государственную Думу оставить 5% барьер как наиболее оптимальный для отсеечения радикальных и популистских партий и стимулирующий процесс «кристаллизации» партийной системы. На региональных и муниципальных выборах возможно снизить барьер до 3% для стимулирования партийной активности на местах и расширения возможностей прямой работы с населением. В этом случае при голосовании главную роль будет играть не только партийно-идеологическая мотивация, но и личностная.

*Катаев Д. И.* Любой барьер — нарушение прав избирателя. Единственный оправданный барьер равен одному мандату.

*Крыжов С. Б.* А зачем вообще этот барьер? Пусть будет хоть один депутат от партии, набравшей голосов на один мандат, то есть 0,44% в ГД, 1% в Мособлдуму.

*Лебедев А. В.* Необходимо снизить до 1%. При снижении порога, если смотреть по прошлым выборам, в Думе было бы 9 фракций. Парламент, представленный всем спектром. На региональных выборах участвует обычно не более 6–8 партий, поэтому хаоса тоже не будет.

*Галямينا Ю. Е.* На муниципальных вообще убрать.

*Милов В. С.* Более высокий барьер лишает стимулов к созданию новых партий, снижает уровень межпартийного диалога и стимулы к коалиционному поведению внутри парламентов, дает неосновательные преимущества крупным партиям за счет перераспределения в их пользу голосов, поданных за не прошедшие партии.

*Турченко М. С.* При использовании вместо единого многомандатного округа нескольких многомандатных округов от заградительного барьера можно отказаться.

*Асеев С. Ю.* Как показывает практика, 3% не существенно изменят итоги преодоления барьера на все уровнях.

*Сергеев С. Г.* Установить единую величину для федеральных, реги-



ональных муниципальных выборов — 5%.

*Макаренко Б. И.* Выше 5% — нельзя, но партия с 3% в парламенте слишком маловлиятельна.

*Елаев А. А.* 5 процентов — оптимальный барьер для формирования вменяемого количества фракций.

*Широ М. С.* Это увеличит число малых партий, которые в силу своей слабости и неспособности влиять на результат в итоге примкнут к одному из лидеров.

*Комментарий автора:*

По вопросу заградительного барьера споров всегда много, но научный анализ редок. Мне остается рекомендовать собственные публикации<sup>1</sup>.

Не могу согласиться с предложениями сделать барьер «равным одному мандату». Точнее, при распределении небольшого числа мандатов (20–30) оно так примерно и получается. Но для выборов в Государственную Думу барьер на уровне 0,44% неприемлем. Дело в том, что 0,4% — это уровень «шума», и партии, получившие такой результат, реально избирателей не представляют. Желая убедиться в этом могут посмотреть результаты любых выборов в Государственную Думу.

С другой стороны, представление о том, что заградительный барьер может отсечь радикальные популистские партии — из области мифологии. В 2002 году в Турции установили 10-процентный барьер в надежде отсечь исламистов, но барьер, напротив, отсекал умеренные партии, а исламисты как раз прошли и при 34-процентной поддержке получили две трети мандатов. С тех пор они Турцией и правят.

Барьер корректно может быть обоснован только защитой парламента от излишнего фракционного дробления и необходимостью создания полноценных фракций. Анализ показывает, что для этого достаточен барьер на уровне 4%. Для Государственной Думы лучше 3%, поскольку даже 4% при 50-процентной явке — это более двух миллионов избирателей. К тому же у ряда партий избиратели распределены неравномерно, и 3-процентная поддержка по стране в целом может соответствовать 10-процентной поддержке в наиболее продвинутых регионах.

<sup>1</sup> Любарев А. Е. Основные параметры пропорциональной избирательной системы и их системная взаимосвязь // Юридические исследования. 2012. №3. С. 1–42; Любарев А. Е. Избирательные системы: российский и мировой опыт. М.: РОО «Либеральная миссия»; Новое литературное обозрение, 2016. С. 337–354.

Для малочисленных представительных органов (менее 20 мандатов, распределяемых по пропорциональной системе) барьер в принципе можно и не устанавливать. Однако в этом случае желательно использовать для распределения мандатов не метод Хэйра-Нимейера, а метод Сент-Лагю, поскольку у последнего гораздо уже «полупроходная зона», или, выражаясь научно, разность между порогами исключения и включения.

Устанавливать же для таких малочисленных органов низкие барьеры (1, 2 или 3%) не имеет смысла, так как в этом случае «естественные» пороги (порог исключения, а иногда и порог включения) получаются выше. И тогда остается дилемма. Либо не давать мандатов партиям, преодолевшим заградительный барьер, но тогда в чем смысл установления низкого барьера? Либо придумывать методики, гарантирующие мандаты всем спискам, преодолевшим барьер, но тогда возможна нелепая ситуация, как в г. Янтарный Калининградской области в 2012 году, когда по одному мандату получила и партия с 35,9% голосов, и партия с 9,6%.

Учитывая такие обстоятельства, мы в проекте Избирательного кодекса для региональных выборов установили максимум в 4%, а для муниципальных — в 5%.

## Тема 12. «Плавающий барьер»

Поднять планку перехода на «плавающий барьер» (вариант: если списки, преодолевшие барьер, получают в сумме менее 75% голосов).

«Да» ответили 59 экспертов (55%), «нет» — 28, затруднились 21. Среди юристов «да» ответили 47%, среди политологов — 56%, среди остальных — 62%. Среди москвичей «да» ответили 49%, среди представителей регионов — 60%.

*Худoley Д. М.* Как правило, при 3%-ном заградительном барьере, партии, которые его преодолевают, получают такой процент голосов.

*Вилков А. А.* Это позволит минимизировать один из главных недостатков пропорциональной системы — распределение «бонусных» мандатов между крупными партиями.

*Суворов А. Д.* Можно пойти и таким путем, чтобы увеличить представительство на выборах.

*Михайлов В. В.* 80% — тоже неплохой вариант.

*Лебедев А. В.* До 95%.

*Милов В. С.* Разумное предложение, уменьшающее неосновательные преимущества для крупных партий.

*Макаренко Б. И.* Ситуация чисто гипотетическая, но принципиальных возражений нет.

*Боброва Н. А.* Но если добиться реализации предложения 11, не нужно будет мудрить с «плавающими барьерами»; в сумме процентов списков, преодолевших 3%, будет больше 75%.

*Лысов В. И.* Полагаю достаточным снижение заградительного барьера.

*Медведев Ю. С.* Не вижу большого практического смысла в «плавающим барьере», если заградительный барьер будет снижен до 3%. Вероятность его применения будет невелика, да и сам смысл «плавающего барьера» — смягчить последствия установления завышенного барьера — потеряется, если барьер перестает быть завышенным.

*Молчанов О. А.* Преодоление барьера одной партией не может ставиться в зависимость от количества голосов, полученных другими партиями.

*Комментарий автора:*

Нетрудно понять, что чем ниже заградительный барьер, тем меньше шансов, что потребуются переход к «плавающему барьеру». На этом основаны некоторые критические замечания.

Тем не менее, даже при 3-процентном барьере есть небольшой шанс, что партии, его преодолевшие, в сумме получают менее 75% (особенно если есть голосование «против всех»). Во всяком случае, я нашел один такой прецедент: на выборах в Ярославскую областную Думу в 2004 году партии, получившие более 3%, в сумме набрали только 74,8%. В случае 4-процентного барьера шансы больше, а для 5-процентного барьера уже можно привести немало примеров.

Поэтому ситуация отнюдь не гипотетическая, особенно учитывая, что для региональных выборов мы предложили максимальный барьер 4%, а для муниципальных — 5% (см. предыдущую тему). Я бы даже сказал, что установление такой нормы важнее, чем снижение барьера, поскольку здесь мы заботимся не столько о тех или иных партиях, сколько о представительстве избирателей.

При этом полагаю, что вполне разумно предложение поднять планку до 80%. Но, конечно, не до 95% — часто даже доля недействительных бюллетеней превышает 5%.

Что касается замечания, согласно которому преодоление барьера одной партией не может ставиться в зависимость от количества голосов, полученных другими партиями, то оно носит, я бы сказал, слишком теоретический характер. Оно основано на принципе независимости от сторонних альтернатив. Но опыт показывает, что этим принципом часто приходится пренебрегать ради соблюдения других принципов. Иначе мы часто можем получать парадокс Эрроу.

## Тема 13. Распределение мандатов

Ограничить право регионального законодателя на выбор методики распределения мандатов. Варианты: установить единую методику — метод Хэйра-Нимейера (как для выборов в Государственную Думу); предоставить выбор из двух или трех методик; запретить использование методик, не обеспечивающих пропорциональность распределения (метод Империади и др.).

«Да» ответил 91 эксперт (84%), «нет» — 10, затруднились 7. Среди юристов «да» ответили 76%, среди политологов — 97%, среди остальных — 83%. Среди москвичей и представителей регионов результат одинаков — 84%.

*Каспэ С. И.* Здесь тот редкий случай, когда ограничение воли регионального законодателя разумно и полезно.

*Вискулова В. В.* Установить единую методику — метод Хэйра-Нимейера.

*Лушикова Т. А.* Оставить одну методику для всех регионов — метод Хэйра-Нимейера.

*Широ М. С.* Установить единую методику. Во избежание путаницы региональные парламенты следует формировать по аналогии с ГД.

*Елаев А. А.* Единая методика должна быть установлена для всех региональных парламентов на федеральном уровне, иначе будет «подгонка под ответ».

*Волков Н. Ю.* Установить единую методику. Зоопарк методик — это дармовой хлеб для юристов и дополнительные возможности конъюнктурных «подгонок» для тех, кто располагает административным ресурсом.

*Суворов А. Д.* Методику необходимо установить одинаковую для всех субъектов. Иначе это нарушает равенство на распределение мандатов при одинаковых результатах в разных регионах. Никакого выбора методик.

*Гришин Н. В.* Можно установить в России один метод (метод Хэйра-Нимейера), нет смысла в предоставлении регионам самостоятельности в этом вопросе.

*Глобин Г. М.* Установить единую методику — метод Хэйра-Нимейера, так как данный метод не только обеспечивает наилучшее приближение к строгой пропорциональности, но и является единственным, который понятен «широким народным массам» и может быть

расценен ими как справедливый.

*Худолей Д. М.* Метод делителей возможен, но только в случае запрета установления заградительного барьера. Метод Сент-Лагю допустим в любом случае.

*Кузнецов А. М.* Должен быть выбор методик для регионального законодателя. Указать критерий, исключающий непропорциональные методики. Империа́ли — зло.

*Меладзе Д. А.* Лучше выбор из двух–трех методик (без Империа́ли!).

*Ковин В. С.* На выбор 2–3 справедливые методики.

*Молчанов О. А.* Предоставить выбор из 2–3 методик.

*Лысов В. И.* Согласен с предоставлением нескольких вариантов (кроме квоты и делителей Империа́ли). Среди них должен быть вариант метода делителей с шагом 2 или 3.

*Белов С. А., Алехина И. С.* Согласны только с последним вариантом — не допускать методик, ограничивающих пропорциональность.

*Иванова С. Ю.* Скорее, запретить использование методик, не обеспечивающих пропорциональность распределения.

*Вилков А. А.* Метод Империа́ли чаще всего применяется для обеспечения преимуществ «партии власти».

*Лебедев А. В.* Не вмешиваться. Любые методики, главное — зараннее.

*Какителашвили М. М.* Федеральный законодатель, по моему мнению, не должен вмешиваться и досконально навязывать региональному законодателю избирательную систему.

*Комментарий автора:*

Можно согласиться с теми экспертами, которые отмечают, что нет смысла в предоставлении регионам самостоятельности в этом вопросе. В части распределения мандатов нет и не может быть какой-либо региональной специфики. Нет здесь смысла и в праве на эксперимент, поскольку все последствия применения тех или иных методик известны из теории.

Увы, именно в этом вопросе федеральный законодатель предоставил региональным законодателям полную свободу. И не только в отношении региональных выборов, но и муниципальных. В результате мы имеем, как выразился один эксперт, «зоопарк методик». Во-первых, ряд регионов облюбовал метод делителей Империа́ли, дающий явные преимущества партии–лидеру (а у нас на протяжении последних 10 лет партия–лидер всегда, за исключением отдельных муниципалитетов, была одна, ситуация стала меняться лишь в 2018 году). Во-

вторых, замороженные методики часто содержат ошибки, исправлять которые иногда приходится суду, хотя суд не вправе подменять законодателя.

Тем не менее, я не думаю, что единая для всех случаев методика — оптимальный вариант. Хотя метод Хэйра-Нимейера действительно обеспечивает наилучшее приближение к строгой пропорциональности, в ряде случаев удобнее использовать метод Сент-Лагю — как я отмечал в комментариях к темам №7 и 11, этот метод эффективнее в случаях распределения небольшого числа мандатов и/или отсутствия заградительного барьера.

Что касается запрета использования методик, нарушающих пропорциональность (и в частности, метода делителей Имперали), то я не представляю, как это можно сделать законодательным путем, кроме установления ограниченного набора методик. Критерий пропорциональности, который был использован в нашей работе и с помощью которого мы доказали нарушение пропорциональности методом Имперали<sup>1</sup>, слишком сложен для юристов.

В принципе, в действующем законодательстве говорится, что мандаты должны распределяться пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов. Уже этого положения, казалось бы, достаточно, чтобы не допускать методики, нарушающие пропорциональность. Осталось лишь доказать в суде, что метод Имперали не обеспечивает пропорциональность распределения. Но наши суды пока глухи к математическим аргументам.

<sup>1</sup> Любарев А. Е., Шалаев Н. Е. О критерии пропорциональности при распределении мандатов между партийными списками // Конституционное и муниципальное право. 2009. №23. С. 23–27.

## Тема 14. Строка «против всех»

Пересмотреть регулирование наличия в бюллетене строки «против всех» (варианты: восстановить строку на всех выборах; отменить строку на всех выборах).

«Да» ответили 93 эксперта (86%), «нет» — 12, затруднились 3. Среди юристов «да» ответили 82%, среди политологов — 81%, среди остальных — 93%. Среди москвичей и представителей регионов результат одинаков — 86%.

*Глобин Г. М.* Надо восстановить строку на всех выборах. Ее отсутствие приводит к неправильному пониманию отношения избирателей к тем или иным личностям и политическим силам. Что до иностранных рекомендаций отмены строки, то господа просто не разбираются в российских реалиях.

*Гришин Н. В.* Восстановить строку на всех выборах — эта опция выполняла важные функции в политическом процессе.

*Худолей Д. М.* В случае демократизации избирательного законодательства, введения преференциального голосования граждане смогут отразить свое негативное отношение к кандидатам без установления этой графы. В настоящий момент должно быть равенство избирательных прав граждан: либо всегда граждане могут голосовать против всех, либо никогда. Современный вариант я не приемлю в любом случае. Учитывая, что выборы губернаторов в настоящий момент проводятся на недемократичных (непредставительных) выборах, введение графы против всех будет иметь смысл. Можно вопрос решить иначе и установить правило, что выборы признаются несостоявшимися, если большинство проголосовавших граждан испортило бюллетени.

*Салин П. Б.* Восстановить строку на всех выборах — это позволит получать более точные сигналы от общества о соответствии электро-альной системы его запросам.

*Вилков А. А.* Восстановить строку на всех выборах как право избирателя проявить свое негативное отношение и к выборам в целом, и к партийной системе. Тем самым повысить ответственность партий и государственных структур всех уровней за свою деятельность.

*Воробьев Н. И.* Восстановить строку на всех выборах. Это актуально, потому что у нас пока не свободная, а по сути, запретительная практика допуска к выборам.



*Суворов А. Д.* Восстановить строку на всех выборах. Не может быть установления мнения ни в одном вопросе без варианта, когда ни один ответ не устраивает. Иная трактовка заставляет выбирать из имеющихся, что нарушает право не согласиться со всеми кандидатурами. Иначе выбор происходит от противного или «меньшее из зол», что не отражает волю избирателя по выдвинутым кандидатурам.

*Волков Н. Ю.* Восстановить на всех выборах. Протестное голосование должно быть предусмотрено как таковое, не стоит из этого объективно существующего феномена делать почву для политтехнологических манипуляций.

*Милов В. С.* Поддерживается только полное восстановление строки «против всех» на всех выборах. Ее отсутствие — дискриминация избирателей, желающих принять участие в голосовании, но не усматривающих достойного кандидата.

*Лысов В. И.* Восстановить строку «против всех» на всех выборах кроме муниципальных, где при наличии этой строки выборы вообще могут никогда не состояться.

*Черепанова К. Ф.* Восстановить строку на региональных и местных выборах.

*Ковин В. С.* Предоставить возможность на местных и региональных выборах по мажоритарной части.

*Черников В. А.* Восстановить строку «против всех». Возможно, на определенный период. Например, на два избирательных срока. Пока не сформируется политическая культура выборов «за», а не «против».

*Макаркин А. В.* В принципе, при свободной конкуренции, графа лишняя, но в условиях ограниченности конкуренции она нужна — поэтому восстановить строку на всех выборах.

*Калачев К. Э.* Отменить эту строку возможно и нужно в том случае, если выборы будут подлинно демократическими, конкурентными, открытыми. Я бы не рассматривал этот вопрос в отрыве от других.

*Федин Е. В.* На мой взгляд, значение наличия строки «против всех» переоценено. А значит, лучше не трогать то, что сейчас.

*Елаев А. А.* Существующее регулирование позволяет фиксировать протестных избирателей и без графы.

*Берлявский Л. Г.* Строка «против всех» ориентирует избирателей исключительно на протестное голосование. Массовое голосование «против всех» способно привести к бесконечной череде выборов и потенциальному вакууму власти.

*Цыганков А. М.* Наличие такой строки делает избирателя более пассивным. Проще эмоционально заявить, что все не нравятся, а может быть надо потрудиться — программы кандидатов почитать, сравнить их биографии, на встречу с ними сходить, дебаты послушать. Выборы — это тоже труд.

*Курбангалеева Е. Ш.* Лучше отменить везде данную строку. В этом случае надо единообразно.

*Широ М. С.* Отменить строку.

*Турченко М. С.* Отменить строку на всех выборах.

*Каспэ С. И.* Отменить строку на всех выборах. Это бессмыслица.

*Макаренко Б. И.* Отменить графу «против всех» окончательно и бесповоротно.

*Комментарий автора:*

Высокий уровень поддержки экспертов в данном вопросе во многом связан с тем, что большинство экспертов не устраивает нынешнее положение, когда строка «против всех» то ли есть, то ли ее нет. Ее в 2014 году вернули только на муниципальные выборы и только там, где региональные законодатели захотели ее вернуть, либо не смогли четко выразить свое негативное к ней отношение. Но если в 2015 году таких регионов было восемь, то к 2018 году их осталось всего два. Кроме того, сомнительным можно считать само право региональных законодателей решать данный вопрос, поскольку он явно относится к сфере регулирования прав граждан, а эта сфера Конституцией РФ отнесена к ведению Федерации.

Поэтому «да» на этот вопрос анкеты ответили как сторонники возвращения строки «против всех» на все выборы, так и поборники ее полной отмены. Однако, судя по комментариям, сторонников возвращения явно больше.

Я тоже отношусь к сторонникам возвращения данной строки. Однако при этом я не считаю правильными те правила признания выборов несостоявшимися, которые действовали в 1997–2006 годах и действуют теперь при наличии данной строки — об этом речь пойдет в следующей теме. Поэтому представление о том, что голосование «против всех» может привести к бесконечной череде выборов, я отношу не к самой этой строке, а к тем правилам признания выборов несостоявшимися, которые и я считаю неудачными.

Не могу согласиться с утверждением, что наличие такой строки делает избирателя более пассивным. Прийти на избирательный участок и сделать отметку в бюллетене — это уже активная позиция. Пассивным поведением нужно считать неучастие в выборах.

Конституционный Суд РФ в свое время признал, что голосование «против всех» является способом волеизъявления избирателей. Анализ показал, что такой способ становится массовым не по какой-то прихоти, а в тех случаях, когда избирателя искусственно ограничивают в выборе, не допуская к участию в выборах популярных кандидатов. Тем самым голосование «против всех» становится вполне осмысленным выражением воли тех избирателей, которые не согласны с таким ограничением. Недействительные бюллетени не являются столь же очевидным индикатором, поскольку воля подавших их избирателей остается неясной.

Правда, возможна еще одна причина высокого уровня протестного голосования — когда совмещаются выборы различного уровня и тем самым избирателю навязывается участие в тех выборах, которые ему не интересны. Но и это — важный индикатор, свидетельствующий о порочности такого совмещения (об этом пойдет речь в теме №28).

Что касается мнения, согласно которому строка «против всех» не нужна при подлинно демократических, конкурентных выборах. С этим можно согласиться, но при этом надо признать, что в таких случаях обычно уровень протестного голосования невысок и наличие строки «против всех» никому не мешает.

## Тема 15. Признание выборов несостоявшимися

Пересмотреть в случае наличия строки «против всех» правила признания выборов несостоявшимися. Вариант: признавать выборы несостоявшимися, если число голосов, поданных против всех кандидатов или списков кандидатов, и число недействительных бюллетеней в сумме составляют не менее половины от числа избирателей, принявших участие в голосовании.

«Да» ответили 79 экспертов (73%), «нет» — 20, затруднились 9. Среди юристов «да» ответили 79%, среди политологов — 63%, среди остальных — 79%. Среди москвичей «да» ответили 71%, среди представителей регионов — 75%.

*Крыжов С. Б.* Критерий верный.

*Волков Н. Ю.* Справедливое предложение.

*Милов В. С.* Если более половины принявших участие в голосовании не голосовали ни за одного из кандидатов, это достаточное основание признать выборы несостоявшимися.

*Шалаев Н. Е.* Несмотря на то, что я против отдельной графы «против всех», я полагаю разумным признавать выборы несостоявшимися в случае, если число недействительных бюллетеней превышает некоторый порог. В числе прочего, эта мера сделает малопривлекательным один из механизмов искажения результатов голосования, когда бюллетени, поданные за некоторых участников, искусственно переводятся в состояние недействительных.

*Елаев А. А.* Позволит портить нужное количество бюллетеней в случае победы не того кандидата.

*Комментарий автора:*

Действующее законодательство, как и законодательство 1997–2006 годов, предусматривает, что выборы по мажоритарной системе признаются несостоявшимися, если строка «против всех» получает больше голосов, чем любой из кандидатов. Именно эта норма часто приводила к срыву выборов даже при не очень высоком уровне протестного голосования, а просто в случае сильного дробления голосов за кандидатов. Как справедливо отмечалось некоторыми критиками, данная норма позволяет срывать выборы волей ничтожного меньшинства.

С правовой точки зрения голосование против всех кандидатов можно рассматривать как выражение желания, чтобы выборы не со-

стоялись и были назначены повторные выборы. Голосование за какого-либо кандидата, напротив, является выражением желания избрать кандидата. Поэтому число голосов против всех кандидатов правомерно сопоставлять не с числом голосов за какого-то конкретного кандидата, а с числом голосов, поданных за всех кандидатов. Иными словами, признавать выборы несостоявшимися в одномандатном округе следует только тогда, когда число голосов против всех кандидатов окажется больше числа голосов, поданных за всех кандидатов. Или — более универсальная формула, годящаяся для любых выборов, — если число голосов «против всех» окажется более половины от числа действительных бюллетеней.

Мы тем не менее предложили некоторую модификацию данной формулы: если число голосов «против всех» и недействительных бюллетеней окажется в сумме более половины от числа избирателей, принявших участие в голосовании. Именно такая формула действовала в 1999–2006 годах на выборах по пропорциональной системе фактически по рекомендации Конституционного Суда РФ. Поэтому данная формула была выбрана в качестве универсальной.

## Тема 16. Порог явки

Восстановить порог явки.

«Да» ответил 61 эксперт (56%), «нет» — 45, затруднились 2. Среди юристов «да» ответили 63%, среди политологов — 59%, среди остальных — 50%. Среди москвичей «да» ответили 53%, среди представителей регионов — 60%.

*Авдонин В. С.* Без этого выборы могут быть профанацией.

*Берлявский Л. Г.* Порог явки — важный показатель легитимности избранного органа.

*Суворов А. Д.* Необходимо для легитимности, пусть для начала и в минимальном варианте. Впрочем, при наличии условия признания выборов несостоявшимся по результатам голосования «против всех» может быть излишней.

*Шалаев Н. Е.* Выборы могут рассматриваться в качестве выражения воли граждан лишь в том случае, когда достаточное количество граждан приняло в них участие. Порог должен быть тем выше, чем выше уровень выборов.

*Широ М. С.* Большинство выборов после отмены порога явки стали номинальными и непредставительными, особенно это касается муниципальных выборов. Но это потребует усиления деятельности избирательных комиссий по активизации электоральной активности и переноса ЕДГ на октябрь или март.

*Вилков А. А.* Для выборов Президента 50%, для выборов в Государственную Думу 30%, для региональных — 25%, для муниципальных выборов — 20%, или 15%.

*Крыжов С. Б.* 50% — ГД, Президент, 25% — заксобрание, губернатор, 20% — местные.

*Молчанов О. А.* Не менее 50% на федеральных выборах и 34% на региональных и муниципальных выборах.

*Сергеев С. Г.* Установить для федеральных и региональных выборов 50%; для муниципальных 25%.

*Волков Н. Ю.* Для региональных и муниципальных — на уровне 25%, для федеральных выборов на уровне 35%.

*Лебедев А. В.* Не менее 30% на всех уровнях выборов.

*Черепанова К. Ф.* Установить порог 25%.

*Рощин А. В.* Минимум 20%.

*Воробьев Н. И.* Можно, например, 20 или 25%. Но с установлением на федеральном уровне предела — не более 25%. Считать выборы (особенно губернаторов, мэров и др.) состоявшимися и легитимными

при явке менее 20% не соответствует принципам демократии, да и просто, как говорится, неприлично.

*Боброва Н. А.* Порог явки нужно установить 15–20% на основных выборах и 10–15% на довыборах, так как на довыборах депутатов явка всегда ниже: меньше информационный поток; кроме того, если сильный кандидат один, то люди считают, что он и так победит (мне так дважды власти срывали явку на довыборах).

*Лушникова Т. А.* Но он с учетом реалий должен быть на уровне 10–15%.

*Меладзе Д. А.* Для муниципальных 5–10% нормально.

*Черников В. А.* Порог явки ввести только для мажоритарных выборов по системе относительного большинства. При системе абсолютного большинства и пропорциональной системе сами кандидаты будут обеспечивать явку, они в ней кровно заинтересованы.

*Худолей Д. М.* Любой процент явки менее 50% алогичен. Мы не можем гарантировать такую явку даже на выборах депутатов Государственной Думы, что повлечет признание выборов не состоявшимися. Порог явки можно установить лишь в случае введения обязательного вотума (обязанности голосовать на выборах) или введения механизма финансового поощрения избирателей (получение налогового вычета и т.д.).

*Козлов В. Н.* Нужны будут разные пороги для разных выборов. Правильно ли их обоснуют? При установленном пороге будут под него подстраиваться (натягивать или не допускать преодоления, чтобы сорвать выборы). Будут распространены несостоявшиеся выборы.

*Глобин Г. М.* При нынешнем недоверии людей к институту выборов пришлось бы или устанавливать мизерные пороги, или все время признавать выборы несостоявшимися.

*Надеждин Б. Б.* Маленький не имеет смысла, а при большом (типа 50%) большинство региональных и местных выборов при честном подсчете не состоятся.

*Елаев А. А.* Позволит сушить явку в случае регистрации не тех кандидатов или манипулировать бюджетниками в муниципалитетах («дай денег, а то бюджетников не пригону, останешься без выборов»).

*Макаркин А. В.* В условиях слабой активности избирателей слишком много выборов будут признаны несостоявшимися.

*Канкия Д. Н.* Участие в выборах не обязанность, а право гражданина.

*Каспэ С. И.* Кто пришел, тот пришел.

*Курбангалеева Е. Ш.* На муниципальных выборах явка будет низкой до тех пор, пока межбюджетный процесс сохраняет статус-кво.

*Макаренко Б. И.* Урон легитимности в случае объявления выборов несостоявшимися выше урона от низкой явки.

*Амосов М. И.* Недопустима ситуация, когда пассивное большинство препятствует формированию демократически избираемых органов государственной власти. В этом случае вакуум власти неизбежно будет заполняться с помощью назначений, что противоречит демократическому характеру государства, закреплённому в Конституции.

*Комментарий автора:*

Как видно из результатов опроса и комментариев, идея восстановления порога явки остается популярной. Поэтому необходимо продолжать ее обсуждение.

Главный аргумент сторонников порога явки состоит в том, что выборы с низкой явкой нелегитимны. Однако на это получен убедительный, на мой взгляд, контраргумент одного из экспертов: «Урон легитимности в случае объявления выборов несостоявшимися выше урона от низкой явки».

Я согласен и с другим прозвучавшим контраргументом: «Недопустима ситуация, когда пассивное большинство препятствует формированию демократически избираемых органов государственной власти». Я бы только расширил этот тезис. У нас нет основания считать, что не явившиеся избиратели пожелали, чтобы выборы не состоялись. Таким образом, нельзя считать, что признание выборов в случае низкой явки несостоявшимися отражает волю избирателей.

Также верно замечание еще одного эксперта, что любой порог явки менее 50% алогичен. Однако требовать в нынешних условиях 50-процентную явку — это значит либо обречь большую часть выборов на срыв, либо спровоцировать массовые фальсификации. Никакие другие пороги явки невозможно обосновать теоретически. Такие пороги всегда будут результатом конъюнктурного выбора, основанного на информации о том, «как было прошлый раз». И, как показал российский опыт, наблюдаемое снижение активности избирателей неизбежно приводит и к снижению порогов явки.

Из комментариев уже видно, что некоторые эксперты готовы согласиться на порог явки в 10%. Зачем? Очевидно, что такой низкий порог будет подвергаться критике и насмешкам, да и разговорам о нелегитимных выборах не воспрепятствует.

Представление о том, что именно отсутствие порога явки ответственно за ее снижение, мягко выражаясь, не беспорно. Явка зави-



сит от совсем других факторов. Надежда на то, что наличие порога явки заставит власть и избирательные комиссии заботиться о конкурентности выборов и информировании избирателей, на мой взгляд, тщетна. Власть, в силу бюрократических привычек, предпочитает административные методы публичным, и вместо повышения информирования избирателей мы обычно получаем административную мобилизацию зависимых групп электората, а то и прямые фальсификации.

# Тема 17. Участие исполнительной власти в формировании избирательных комиссий

Исключить участие исполнительных органов власти в формировании избирательных комиссий.

«Да» ответили 86 экспертов (80%), «нет» — 15, затруднились 7. Среди юристов «да» ответили 68%, среди политологов — 72%, среди остальных — 93%. Среди москвичей «да» ответили 75%, среди представителей регионов — 84%.

*Макаркин А. В.* Исполнительная власть в российских условиях — не арбитр, а игрок.

*Амосов М. И.* Органы исполнительной власти не могут быть политически нейтральными, так как их формируют политики, побеждающие своих конкурентов на выборах. Поэтому действующий принцип, когда одна политическая сила, победившая на выборах органов исполнительной власти, получает преимущество при формировании комиссий (не менее половины мест в комиссиях) мне представляется весьма опасным. Именно такой подход создает потенциальные возможности для сговора в комиссиях и служит основой для фальсификаций. Мой опыт говорит о том, что опасность фальсификаций исходит не от оппозиционных политических партий (у них нет большинства в комиссиях), а именно от тех политических сил, которые в конкретный момент времени находятся во главе органов исполнительной власти. Эти силы, как правило, могут обеспечить необходимое большинство в комиссиях (1/2 — по квоте исполнительной власти, дополнительный голос — по квоте соответствующей политической партии, которая представлена в региональном парламенте).

*Вилков А. А.* Именно в этом таится одна из главных предпосылок формирования у граждан недоверия к выборам.

*Милов В. С.* Основания для участия органов исполнительной власти в их формировании нет, это лишь усиливает административное вмешательство в выборы.

*Суворов А. Д.* Усилит их независимость, хотя бы на бумаге. При этом надо понимать, кто будет заниматься указанным процессом. Инициативу перехватят псевдообщественные объединения, через которые исполнительная власть продолжит формирование избиратель-

ных комиссий.

*Кузнецов А. М.* Но сложно фактически, формально они и сейчас не принимают особого участия.

*Глобин Г. М.* Хорошо бы, конечно, но что взамен? Общественные палатки?

*Титов М. В.* Возможно сократить их квоту.

*Волков Н. Ю.* Квоту президента на выдвижение членов ЦИК передать Конституционному суду.

*Белов С. А., Алехина И. С.* В ИКСРФ сейчас установлен некий баланс законодательной и исполнительной ветвей власти. Исключая исполнительную власть из формирования ИКСРФ — кто будет формировать ИКСРФ? Исключительно законодательный орган субъекта? По аналогии формирования ИКМО представительным органом? С одной стороны, это предусматривает более широкое обсуждение предлагаемых в ИК кандидатур, с другой стороны, возникает вопрос о нарушении баланса ветвей государственной власти. А надо ли это?

*Берлявский Л. Г.* В современных условиях полностью это невозможно. Для реализации предложения необходимо активное формирование институтов гражданского общества.

*Козлов В. Н.* Исключить нельзя, а ограничить можно.

*Галямина Ю. Е.* И законодательных тоже. Комиссиями должны заниматься граждане.

*Загребной Ю. Л.* Тогда комиссии реально никто не сформирует.

*Цыганков А. М.* Возникнут административные проблемы с комплектованием комиссий.

*Макаренко Б. И.* Полный запрет контрпродуктивен.

*Комментарий автора:*

Читать комментарии по данной теме было любопытно. По закону органы исполнительной власти участвуют только в формировании избирательных комиссий субъектов РФ. Еще условно можно говорить об участии Президента в формировании ЦИК (формально Президент к исполнительной ветви власти не относится).

Однако из многих комментариев можно понять, что органы исполнительной власти реально формируют составы избирательных комиссий всех уровней. И это, по-видимому, так и есть — мой опыт данное представление подтверждает. Однако бороться законодательно с неинституционализированной практикой довольно сложно, хотя некоторые предложения есть и в этом отношении (см. темы №19–21).

В данной же теме речь идет именно об исключении органов исполнительной власти из процесса формирования избирательных комис-

сий субъектов РФ. Здесь решение достаточно простое — формировать эти комиссии полностью законодательными органами субъектов РФ. Аргумент достаточно простой: законодательный орган принимает решения публично, а должностное лицо исполнительной ветви власти — произвольно и бесконтрольно.

Утверждение, что такое решение нарушит баланс ветвей государственной власти, мне не кажется серьезным. Тогда надо было бы вспомнить и про судебную власть. Идея паритетного назначения состава избирательной комиссии возникла в 1993–1994 годах в условиях противостояния двух ветвей власти. Сейчас это уже не актуально.

Мне понятен скепсис тех, кто не доверяет и законодательной ветви власти. Но все же в законодательных органах присутствует хоть какая-то оппозиция, и она заинтересована в более независимом составе избирательной комиссии. Кроме того, произвол органа, формирующего комиссию, можно минимизировать — на это направлены предложения, обсуждаемые в темах №19 и 20. И их гораздо легче реализовать, когда такой орган один.

Что касается утверждения, что «комиссиями должны заниматься граждане», я не понимаю, как это пожелание можно реализовать. Разве что путем разнарядок, как в советское время.

## Тема 18. Государственные служащие в избирательных комиссиях

Пересмотреть квоты для вхождения государственных и муниципальных служащих в состав избирательных комиссий (вплоть до полного запрета для основной части комиссий).

«Да» ответили 96 экспертов (89%), «нет» — 7, затруднились 5. Среди юристов «да» ответили 82%, среди политологов — 94%, среди остальных — 93%. Среди москвичей «да» ответили 86%, среди представителей регионов — 91%.

*Радкевич С. Б.* Чем меньше чиновников в комиссиях, тем лучше эти комиссии работают.

*Вилков А. А.* Их зависимость от руководства создает основу возможностей для использования «административного ресурса».

*Суворов А. Д.* Исключение госслужащих формально усилит независимость комиссий от исполнительной власти.

*Иванова С. Ю.* Полный запрет.

*Милов В. С.* Нужен полный запрет.

*Завадская М. А.* Полный запрет более целесообразен.

*Широ М. С.* Полный запрет. Фактически подчиненные чиновники действуют в угоду своим руководителям из администраций.

*Крыжов С. Б.* Наложить запрет на членство в избиркомах с правом решающего голоса госслужащих (кроме военных), муниципальных служащих и руководителей государственных и муниципальных учреждений и предприятий.

*Кузнецов А. М.* Проблема не в госслужащих, а в бюджетниках.

*Макаренко Б. И.* Скорее сокращение, чем запрет.

*Цыганков А. М.* Не более трети.

*Покровская О. Л.* Полностью я бы не запрещала. Для начала — 25%.

*Воробьев Н. И.* Не более 25% состава. И еще — председатель комиссии не может быть из числа государственных или муниципальных служащих.

*Асеев С. Ю.* Один–два представителя.

*Волков Н. Ю.* Не более одного представителя, находящегося на государственной или муниципальной службе, в каждой комиссии.

*Кусова И. Г.* Как минимум, запретить им занимать руководящие посты — председателя, зам. председателя, секретаря.

*Боброва Н. А.* Сами председатели некоторых комиссий выступают за это предложение! Следует также установить норму, запрещающую nepoтизм в составе комиссии (некоторые УИКи превратились в семейные подряды).

*Галымина Ю. Е.* Только как переходная мера. Нельзя ограничивать права граждан.

*Ковин В. С.* Если есть члены комиссии на штатной основе, то госслужащих быть не должно. Если нет «штатников», то не более двух служащих. Служащие не могут выдвигаться от партий.

*Белов С. А., Алехина И. С.* Кто будет реально работать в комиссиях? Там, где есть члены комиссии, работающие на штатной основе, работать будут они плюс аппарат. А кто будет работать в комиссиях, полномочия которых осуществляются на общественных началах?

*Елаев А. А.* Не позволит формировать вменяемые УИКи и ТИКи, так как во многих муниципалитетах муниципальные служащие — самые образованные люди.

*Андрейчук С. В.* Важно не то, кто они по профессии, а кто их реально протолкнул в список. Кроме того, не считаю такую дискриминацию самой профессии допустимой в этом случае.

*Комментарий автора:*

Некоторые эксперты выразили недоумение по поводу выражения «для основной части комиссий». Имелось в виду, то, что УИКи, сформированные в воинских частях и на зарубежных участках, неизбежно будут исключением из общих правил.

С моей точки зрения, наибольший вред для независимости избирательных комиссий представляют чиновники примерно того же уровня, что и комиссия, или чуть выше. То есть сотрудники региональной администрации для ИКСРФ, сотрудники районной администрации для ТИК или ИКМО. Именно их присутствия в комиссиях желательно избегать.

В целом же ситуации могут быть очень разными. Полагаю, что членство сотрудников федеральных госорганов в ТИК или УИК независимости этих комиссий не помеха: они местным властям не подчиняются. А вот сотрудники муниципальных бюджетных учреждений (формально не являющиеся госслужащими), да и сотрудники коммерческих структур, живущих на муниципальные заказы, обычно полностью управляемы.

Другую проблему представляет увязка данной проблемы с темой партийной квоты (см. следующую тему). Возможно, мало кто помнит, чем мотивировалось повышение допустимой доли государственных

и муниципальных служащих в комиссиях с  $1/3$  до  $1/2$ . А оно мотивировалось тем, что партийная квота равна половине состава комиссии. Поскольку партии свободны в назначении членов по своей квоте, получалось, что соблюдение лимита в  $1/3$  невозможно гарантировать.

Эта же проблема остается и для нас. Если мы повышаем партийную квоту до  $2/3$ , то что делать с ограничением на включение в комиссии чиновников? Возможны два крайних варианта: либо полностью запретить их вхождение в комиссию, либо снять все ограничения. Как промежуточный вариант можно рассматривать запрет на включение чиновников вне рамок партийной квоты, хотя такой вариант усилит давление администраций на партии с целью протаскивания чиновников по их квоте.

## Тема 19. Партийная квота в избирательных комиссиях

Пересмотреть партийную квоту в избирательных комиссиях (варианты: увеличить до 2/3, увеличить до 100%).

«Да» ответил 71 эксперт (66%), «нет» — 30, затруднились 7. Среди юристов «да» ответили 66%, среди политологов — 72%, среди остальных — 64%. Среди москвичей «да» ответили 57%, среди представителей регионов — 74%.

*Мазур А. В.* Это реально усложнит стговор в комиссиях.

*Вилков А. А.* 2/3 — наиболее оптимальный вариант, а еще 1/3 для общественных организаций.

*Макаренко Б. И.* Скорее две трети.

*Широ М. С.* Необходимо увеличение (максимум до 2/3), это защищает права непарламентских партий.

*Молчанов О. А.* Увеличить до 2/3 количество кандидатов от всех партий (не только парламентских).

*Сергеев С. Г.* Установить не менее 75%.

*Козлов В. Н.* Только не 100%.

*Авдонин В. С.* В комиссии вводить граждан (присяжных) и экспертов (по выборам), к которым обращаются партии с просьбой представлять в комиссии их интересы.

*Худолей Д. М.* Комиссии все уровней, включая ЦИК, должны формироваться исключительно на основе предложений партий.

*Крыжов С. Б.* 100% — по одному от партий, и только на оставшиеся вакантными места выдвиненцев от общественных организаций и собраний граждан.

*Черепанова К. Ф.* Увеличить до 100%.

*Покровская О. Л.* Увеличить до 100%.

*Милов В. С.* Увеличить до 100% (комиссии должны быть сформированы непосредственно из участников избирательного процесса).

*Белов С. А., Алехина И. С.* Партийная квота будет забита «искусственными партиями». Может быть, следует подойти к формированию ИК по образцу вертикали территориальных органов исполнительной власти? Формировать «непартийную» часть из числа государственных и муниципальных служащих, а не из работников бюджетной сферы (учителей, социальных работников)? Установить 1/2 партийных, 1/2 государственных и муниципальных служащих — тогда эта часть комиссии будет работать, а «партийная» часть фактически наблюдать за пра-



вильностью осуществления действий своих коллег по ИК.

*Вискулова В. В.* Формировать избирательные комиссии из «внепартийных» граждан, и не превращать их в площадку для партийных «баталий».

*Галямина Ю. Е.* Нет, кроме партий есть масса других общественных объединений.

*Катаев Д. И.* Партии недостаточно авторитетны.

*Суворов А. Д.* В действующих реалиях норма декларативная, и кроме парламентских партий гарантий нет. При наличии большого количества псевдопартийных образований, требование будет легко обходиться.

*Байнова М. С.* Сейчас в Москве массово дают отказ непарламентским партиям, а проводят кандидатов от непонятных общественных объединений.

*Елаев А. А.* Не позволит привлекать грамотных людей, так как у партий «второго звена» нет нормального кадрового резерва.

*Завадская М. А.* Будут эксплуатироваться партии-спойлеры. Исследования по влиянию «партийности» на работу ЕМВ (electoral management bodies) не дают оснований считать, что «партийность» увеличивает прозрачность работы комиссий.

*Рачинский С. З.* В 99% случаев партийная квота не выбирается. В чем смысл ее наращивать?

*Комментарий автора:*

Данная тема теснейшим образом связана со следующей темой, где обсуждается алгоритм предоставления партийной квоты. Без этой увязки вполне логичными представляются опасения экспертов — и тех, кто полагают, что квота не будет выбираться (из представления, что квота по-прежнему будет предоставляться только парламентским партиям), и тех, кто предсказывают заполнение квоты представителями псевдопартийных образований.

О том, как избежать этих опасностей, речь пойдет в следующей теме, а пока — краткое обоснование числа 2/3. Оно предложено из расчета, чтобы представители одной партии (явные или скрытые) не имели в комиссии большинства. Даже если вся непартийная часть будет представлена скрытыми представителями «партии власти», то 1/3 плюс один член из партийной части будут в сумме составлять менее половины при наличии в комиссии не менее 7 членов.

Формировать же комиссии на 100% из представителей партий я не считаю правильным. Во-первых, мы за сохранение возможности граждан становиться кандидатами независимо от партий. А в такой

ситуации у избиркомов, сформированных исключительно по партийной линии, может возникнуть соблазн пренебречь правами независимых кандидатов.

В-вторых, мы хотим, чтобы избиркомы были профессиональными — в смысле компетенции, качества работы. И для этого желательно, чтобы в них были люди, способные сохранять объективность, умеющие действовать исключительно на основании закона, независимо от того, выгодно принимаемое решение той или иной партии. В условиях, когда комиссия состоит в основном из представителей конкурирующих между собой субъектов, именно такие члены должны задавать в ней тон, и тогда наибольшие шансы, что комиссия будет действовать независимо и профессионально. Но таким профессионалам попасть в избирком по партийной линии труднее всего.

В-третьих, порядок формирования избиркомов исключительно из представителей партий — негибкий. Непонятно, как быть, если у партий не хватит кандидатур для заполнения всех мест. Это в наибольшей степени относится к самому нижнему уровню — УИК. Но и следующий уровень — ТИК или ИКМО — тоже под вопросом. Мы знаем, как на практике решаются такие проблемы: партийное представительство в УИК — в значительной степени имитация, члены комиссий, приписанные ко многим партиям, в реальности не имеют к ним отношения.

В нашем же случае ситуация более гибкая. Если партии не заполняют свою квоту, просто увеличивается непартийная часть.

## Тема 20. Алгоритм предоставления партийной квоты

Установить алгоритм выбора в рамках партийной квоты партий, делегирующих членов избирательной комиссии с правом решающего голоса, в зависимости от результатов последних выборов, исключая произвол органа, формирующего комиссию.

«Да» ответили 80 экспертов (74%), «нет» — 18, затруднились 10. Среди юристов «да» ответили 74%, среди политологов — 78%, среди остальных — 74%. Среди москвичей «да» ответили 67%, среди представителей регионов — 81%.

*Амосов М. И.* Опыт Петербурга показывает, что без такого алгоритма у политического большинства на деле имеются дополнительные возможности, позволяющие укрепить большинство в комиссиях, исключая из них представителей наиболее неудобных политических партий.

*Рачинский С. З.* Да. Хочется уменьшить произвол.

*Широ М. С.* Представительство партий в ИК требует жесткой регламентации.

*Елаев А. А.* Позволит на законном основании отказывать декоративным партиям.

*Мазур А. В.* Но не пропорционально. Например — 1-го члена комиссия партия с наибольшим числом голосов, 2-го — следующая и так далее, когда партии заканчиваются — снова первая партия...

*Катаев Д. И.* Поровну все партии, чьи кандидаты в сумме или списки набрали более 3%.

*Ковин В. С.* Все партии, преодолевшие определенный барьер, на 1–2% ниже «заградительного барьера».

*Волков Н. Ю.* Например, считать «парламентскими» партии, набравшие более 3% и «полупарламентскими» — набравшие более 1%. Дать «полупарламентским» приоритет перед прочими партиями.

*Суворов А. Д.* Уже частично реализовано на основе федеральных выборов. Необходимо закрепить на всех уровнях выборов, точнее по результатам всех выборов.

*Боброва Н. А.* Но лучше установить равное представительство парламентских партий и хотя бы по одному представителю в каждой комиссии от непарламентских партий. Это активизирует роль непарла-

ментских партий и приучит всех уважать несистемную оппозицию, чтобы обеспечивать ей обязательное одно место в каждой комиссии, а между собой непарламентские партии всегда договорятся, как распределить своих активистов между комиссиями.

*Воробьев Н. И.* Здесь надо отменить все привилегии для парламентских партий. Все партии как потенциальные участники выборов, должны быть в равных условиях. Если мест в комиссии всем не хватает — по жребию.

*Галямина Ю. Е.* Это ведет к колее. Победитель получает контроль еще и за комиссиями, причем официально.

*Лысов В. И.* Все это приведет к усложнению процедуры, а произвол вряд ли исключит.

*Какителашвили М. М.* Норма не жизнеспособна и не справедлива.

*Курбангалеева Е. Ш.* За 4–5 лет между выборами может многое измениться, а в этом случае — система негибкая.

*Комментарий автора:*

Вопрос был сформулирован в самом общем виде, но я надеялся, что эксперты знакомы с тем конкретным алгоритмом, который был предложен в проекте Избирательного кодекса<sup>1</sup>. Оказалось, что значительной части экспертов он не знаком. Попробую здесь его кратко описать.

В пределах установленной квоты по одному месту предоставляет партия, получившим наилучшие результаты на последних выборах соответствующего уровня (естественно в проекте предусмотрены оговорки для особых случаев). Орган, формирующий избирательную комиссию, объявляет, какие партии имеют соответствующую квоту, и эти партии самостоятельно назначают членов комиссии.

Проиллюстрирую это на трех примерах. Партийная квота в ЦИК — 10 мест. Если по этим правилам будет назначаться ЦИК перед следующими выборами (в 2021 году), то в нее будут включены по одному представителю «Единой России», КПРФ, ЛДПР, «Справедливой России», «Коммунистов России», РОДП «Яблоко», Российской партии пенсионеров за социальную справедливость, «Родины», Партии Роста и РЭП «Зеленые». «За бортом» останутся четыре партии, получившие на выборах в Государственную Думу 2016 года наименьшее число голосов.

<sup>1</sup> Проект Избирательного кодекса РФ создавался, когда в стране было всего семь партий. Но мы были уверены, что ситуация с партиями изменится, и прописали нормы, рассчитанные на существование большого числа партий.

В ИКСРФ партийная квота — также 10 мест. При формировании Избирательной комиссии Нижегородской области квотные места получат 10 партий, участвовавшие в последних выборах Законодательного Собрания области, — «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия», «Коммунисты России», Российская партия пенсионеров за социальную справедливость, «Родина», «Яблоко», Партия Роста и «Патриоты России» — все, кроме партии «Гражданская Сила», занявшей последнее, 11-е место.

В последних выборах Законодательного Собрания Пермского края участвовали всего 6 партий — «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия», «Яблоко» и Партия Роста. Представители этих партий будут включены в Избирательную комиссию Пермского края, а кроме них — представители еще четырех партий, получивших наибольшее (после указанных партий) число голосов на выборах в Государственную Думу на территории края — «Коммунистов России», Российской партии пенсионеров за социальную справедливость, «Родины» и ПАРНАС.

Как видим, никакого произвола: все определяется итогами голосования, то есть предпочтениями избирателей. Да и о колее говорить не приходится: у победителя (или победителей, если считать таковыми парламентские партии) нет контрольного пакета.

Отмечу лишь, что тогда, когда писался проект Избирательного кодекса, выборы всех региональных парламентов проводились по пропорциональной или смешанной системе. Сейчас Москва — исключение, и для нее алгоритм придется корректировать.

## Тема 21. Выдвижение граждан в состав УИК

Допустить право самовыдвижения граждан в состав УИК с отбором путем жребия в случае избытка кандидатур.

«Да» ответили 74 эксперта (69%), «нет» — 28, затруднились 6. Среди юристов «да» ответили 63%, среди политологов — 78%, среди остальных — 69%. Среди москвичей «да» ответили 65%, среди представителей регионов — 72%.

*Шалаев Н. Е.* Однозначно благотворная и своевременная мера. Граждане должны иметь право участвовать в проведении выборов непосредственно, а не быть потребителями своеобразной «услуги». Возможно даже, что следует ввести еще одну квоту для таких кандидатов.

*Белов С. А., Алехина И. С.* Безусловно стоит поощрять активность граждан по участию в подготовке и проведению выборов.

*Широ М. С.* Позволит привлечь политически активную, но не афилированную часть населения.

*Боброва Н. А.* Это будет важным стимулятором гражданской активности избирателей и повысит явку на выборах.

*Берлявский Л. Г.* Это даст возможность ограничить число государственных и муниципальных служащих в составе избирательных комиссий. Подтверждается опытом Швейцарии.

*Суворов А. Д.* Это логично, поскольку ничем не отличается от «размытого» понятия выдвижения «мифическими» собраниями по месту жительства.

*Елаев А. А.* Самовыдвижение должно быть обязательно, чтобы не рисовать протоколы выдвижения по месту жительства или работы, но итоговое слово должно быть за ТИК, а не за жребием.

*Крыжов С. Б.* Самовыдвижение — нет. Жребий — да. Среди выдвиженцев по месту работы, учебы и жительства, плюс общественными объединениями. Протокол чтобы был. Кто проводит жребий, надо указать в законе. Не принимать среди этих кандидатов членов партий, уже представленных в комиссии.

*Рачинский С. З.* Жребий — вообще как общий принцип за пределами партийной части.

*Вилков А. А.* Это в большей степени возможность для «выдвижения» «нужных» людей, а не для активных граждан.

*Макаренко Б. И.* Высоки риски и злоупотреблений, и некомпетент-

ности.

*Мазур А. В.* Легко манипулируемая процедура.

*Волков Н. Ю.* «Самовыдвигаться» будут провластные активисты, активисты партий, иных политических сил, просто граждане. Формирующие органы утонут в кипе документов и лишатся возможности объективного выбора. Зато будут условия для стравливания людей и махинаций при жеребьевке.

*Галямина Ю. Е.* Жребий может не сработать, если провластных кандидатов будет очень много.

*Лушникова Т. А.* Будет бардак.

*Макаркин А. В.* Вообще негативно отношусь к жребию — а в данном случае тем более. Возможность попадания некомпетентных лиц.

*Амосов М. И.* Более предпочтительным представляется формирование комиссий политическими партиями со стопроцентным партийным заполнением комиссий. Если это не будет принято, то тогда возможно применять данное предложение.

*Комментарий автора:*

Опыт показывает: нет избытка желающих работать в УИК. И вряд ли большой избыток когда-нибудь будет. В Германии тоже с этим проблема. Поэтому нет оснований опасаться, что «провластных кандидатов будет очень много» и что «формирующие органы утонут».

О стопроцентном партийном заполнении УИК вообще невозможно говорить всерьез.

Поэтому нужно максимально облегчить выдвижение добровольцев. Не заставлять их «рисовать протоколы выдвижения по месту жительства или работы», которые никому не нужны.

А вот доверять выбор ТИКа (или муниципальным советам — другие варианты вряд ли возможны) я бы не стал. Здесь выбор скорее всего будет за административными кандидатурами. Лучше жребий. Конечно, мы знаем, что и при жеребьевке возможны махинации, но при надлежащем контроле заинтересованных лиц их можно минимизировать.

Также не стоит опасаться повышения уровня некомпетентности членов УИК. Он уже сейчас достаточно велик. Как показывает опыт, ТИКи (точнее, администрации) подбирают членов УИК отнюдь не по признаку компетентности.

## Тема 22. Избрание руководителей избирательных комиссий

Восстановить избрание руководителей избирательной комиссии самой комиссией.

«Да» ответили 93 эксперта (86%), «нет» — 11, затруднились 4. Среди юристов «да» ответили 79%, среди политологов — 91%, среди остальных — 90%. Среди москвичей «да» ответили 88%, среди представителей регионов — 84%.

*Суворов А. Д.* Управлять коллегиальным органом должно лицо, уполномоченное таким органом. Это усиливает организованность комиссии. Организовать работу проще руководителю, назначенному самой комиссией и пользующемуся ее поддержкой.

*Берлявский Л. Г.* Это диктуется статусом избирательной комиссии как коллегиального органа.

*Боброва Н. А.* Это не безупречный, но очевидный демократический фактор.

*Михалева Г. М.* Это — демократический принцип.

*Федин Е. В.* Действующий порядок вещей нарушает принцип независимости избирательных комиссий и не раз показал свою несостоятельность.

*Цыганков А. М.* Есть опасность, что популизм победит профессионализм.

*Елаев А. А.* Позволит вышестоящей комиссии самоустраняться от ответственности за действия нижестоящей.

*Широ М. С.* Необходимо сохранить назначение по предложению вышестоящего органа, это обеспечит преодоление «местничества» в регионах.

*Мазур А. В.* Пока лучше иметь рычаг из центра.

*Лушникова Т. А.* Квалификации УИК и ТИК до сих пор не позволяют этого.

*Рачинский С. З.* Против. Комиссия — это бригада.

*Комментарий автора:*

Конечно, избрание руководителей коллегиального органа самим коллегиальным органом выглядит и логично, и демократично. Однако есть несколько обстоятельств, заставляющих сомневаться в таком подходе, особенно в его универсальности.



Во-первых, если члены вновь сформированной комиссии между собой не знакомы, им трудно сделать осознанный выбор руководителей, зато в процессе избрания ими легко манипулировать. Однако это затруднение можно преодолеть, если не заставлять комиссии выбирать постоянное руководство на первом же заседании. Кстати, в проекте Избирательного кодекса РФ мы записали, что выборы председателя нового состава комиссии, действующей на постоянной основе, производятся не ранее чем на пятом заседании комиссии и не ранее чем через один месяц после первого заседания.

Во-вторых, часто предлагается вполне разумная идея, чтобы председателями комиссий были представители разных партий. Но эту идею можно реализовать только в случае назначения председателей.

Наконец, отдельно стоит говорить об УИКах. В отношении других комиссий я не могу согласиться с тезисом «комиссия — это бригада». Но УИК — это действительно бригада, коллегиальность в ее работе проявляется гораздо меньше, чем бригадное начало. Впрочем, руководителей бригады тоже иногда избирают.

Таким образом, полагаю, что дискуссия по этому вопросу требует продолжения.

## Тема 23. Расформирование избирательных комиссий

Расширить основания для расформирования избирательной комиссии (фальсификация итогов голосования, неоднократные нарушения избирательных прав граждан и т.п.).

«Да» ответили 100 экспертов (93%), «нет» — 7, затруднился 1. Среди юристов «да» ответили 89%, среди политологов — 97%, среди остальных — 93%. Среди москвичей «да» ответили 92%, среди представителей регионов — 93%.

*Шалаев Н. Е.* В целях обеспечения честности и прозрачности выборов, а равно как и для сохранения авторитета выборов в глазах граждан, ИК должны быть абсолютно безупречны.

*Авдонин В. С.* Для сохранения доверия к выборам — это необходимо.

*Вилков А. А.* Без этого невозможно укрепить доверие граждан к процедурам и итогам выборов.

*Лысов В. И.* Полагаю, это было бы полезным, поскольку расширит возможности «кнута» — потенциального наказания как угрозы.

*Катаев Д. И.* Плюс решение суда, вступившее в силу, отменившее отказ в регистрации или снятие кандидата, списка.

*Загребной Ю. Л.* В случае если неоднократные нарушения зафиксированы судом и/или вышестоящей комиссией.

*Крыжов С. Б.* Неоднократная отмена необоснованного отказа в регистрации, иного решения вышестоящей комиссией, судом.

*Какителашвили М. М.* При условии детальной расшифровки понятий «неоднократные нарушения избирательных прав граждан» и других условий применения и ограничения этой нормы.

*Молчанов О. А.* Резко ускорить процедуру расформирования. Или предусмотреть возможность возложения полномочий организующей комиссии на другую комиссию.

*Елаев А. А.* Сделает комиссии зависимыми от произвола региональных властей и профессиональных провокаторов.

*Завадская М. А.* В нынешнем контексте это может быть использовано для расформирования «неудобных» избирательных комиссий, учитывая существующую судебную практику.

*Суворов А. Д.* Нарушит независимость избирательной комиссии и будет элементом давления на нее. При выполнении предыдущих условий в части формирования и назначения руководителя это уже

излишне.

*Широ М. С.* Ответственность по указанным правонарушениям должна носить персонифицированный характер.

*Комментарий автора:*

Действующий закон предусматривает три основания для расформирования избирательной комиссии:

а) нарушение комиссией избирательных прав граждан, повлекшее признание недействительными итогов голосования на соответствующей территории либо результатов выборов;

б) неисполнения комиссией решения суда или вышестоящей комиссии;

в) невыполнения комиссией обязанности по назначению выборов.

Опасения некоторых экспертов, что расширение оснований расформирования может быть использовано против «неудобных» избирательных комиссий не беспочвенны. Однако именно пункты «в» и особенно «б» дают возможности для этого — мы знаем такие прецеденты.

Те новые пункты, которые мы предлагаем, при тщательной проработке такие возможности для произвола не будут содержать.

Фальсификацию я добавил постольку, поскольку она не всегда приводит и не всегда должна приводить к признанию итогов голосования или результатов выборов недействительными. Ответственность за конкретные действия, безусловно, должна носить персонифицированный характер. Однако слишком часто фальсификацию осуществляют отдельные члены комиссии, но при попустительстве остальных. Если комиссия не воспрепятствовала фальсификации, она должна нести коллективную ответственность.

В случае же необоснованных отказов в регистрации (безусловно, не единичного, а, скажем, не менее трех) ответственность за такие коллегиальные решения может быть только коллективной.

## Тема 24. Разукрупнение избирательных участков

Разукрупнить избирательные участки.

«Да» ответили 34 эксперта (31%), «нет» — 52, затруднились 22. Среди юристов «да» ответили 26%, среди политологов — 28%, среди остальных — 38%. Среди москвичей «да» ответили 24%, среди представителей регионов — 39%.

*Суворов А. Д.* Уменьшит нагрузку.

*Катаев Д. И.* Разукрупнять следует территории участков (по региональным критериям). А на «многонаселенных» участках — укрупнять комиссии.

*Михайлов В. В.* Сейчас максимум — 3000. Это много?

*Воробьев Н. И.* Сейчас — не более 3000 избирателей — нормально! Для сельской местности это вообще не актуально.

*Макаренко Б. И.* При падающей явке — дорого и ненужно.

*Асеев С. Ю.* Система отлажена, дофинансирование, организационные проблемы по помещениям и т. д.

*Крыжов С. Б.* Наблюдение усложнится — ведь надо проверять больше участков. Комиссии станут малочисленнее и уменьшится партийное представительство в них.

*Салин П. Б.* Оппозиционным партиям труднее будет обеспечить необходимое число наблюдателей.

*Галямина Ю. Е.* И так не хватает наблюдателей.

*Боброва Н. А.* Это потребует дополнительных организационных и финансовых ресурсов, причем не только от государства, но и от самих субъектов гражданского общества, а эффект проблематичен и даже может быть отрицательным.

*Волков Н. Ю.* Сейчас наблюдается дефицит подготовленных членов УИК, людей, желающих работать в УИК, наблюдателей и партийных членов УИК. Страна еще не достигла уровня электоральной культуры, чтобы обеспечить большее число УИК на душу избирателя.

*Белов С. А., Алехина И. С.* Возможные проблемы: где найти столько помещений и столько людей в состав УИК? (хотя можно сократить число членов УИК, ибо, если нормально работать, то справятся); не предусмотрена аренда ни помещений для УИК, ни для голосования, при этом есть территории, где нет помещений, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и избирательные участки располагаются в частных домах или помещениях юриди-

ческих лиц.

*Елаев А. А.* Существующая система оптимальна и привычна для УИКов.

*Макаркин А. В.* Затратно. Нынешняя схема и так достаточна. Очередей обычно нет.

*Комментарий автора:*

Предложение не получило поддержки большинства экспертов, поэтому его можно считать не актуальным. Однако полагаю, что в перспективе этот вопрос вновь возникнет, и хотел бы привести аргументы в пользу разукрупнения участков.

Нынешний максимум в 3000 избирателей унаследован от СССР, где избирателю не требовалось заполнять бюллетень, да и подсчет незаполненных бюллетеней не представлял большой сложности. Сейчас и работа с бюллетенями избирателя гораздо дольше, и подсчет тем более трудоемкий.

В тех странах, где я наблюдал выборы, участки гораздо меньше. Да и специалисты по зарубежным выборам подтверждают: установленное у нас максимальное число избирателей на участке является одним из самых больших в мире.

Конечно, низкая явка на региональных и муниципальных выборах снимает остроту проблемы. Но на федеральных выборах явка достаточно высокая. И участки в пиковые часы оказываются переполненными, что затрудняет контроль за соблюдением закона.

В связи с этим в проекте Избирательного кодекса РФ было предложено снизить максимальное число избирателей на участке до 2000. Разумеется, для этого должен потребоваться переходный период.

Возражения против такого укрупнения понятны. Но они не бесспорны.

Действительно, потребуется больше помещений. Но в других странах я видел, что небольшие по числу избирателей участки спокойно размещаются в школьных классах, для них не требуются спортзалы и рекреации.

Число членов УИК увеличится не сильно, так как при меньшем количестве избирателей требуется и меньшее число членов в каждом УИК. При этом стоит отметить, что предусмотренные законом правила подсчета голосов не дают возможности большому числу членов УИК участвовать в подсчете.

Вот с наблюдателями, действительно, серьезная проблема. Но надеюсь, что со временем и она будет решена.

## Тема 25. Общественное наблюдение

Восстановить право общественных объединений направлять наблюдателей на избирательные участки. Предусмотреть право общественных объединений, зарегистрированных в избирательной комиссии в качестве организации-наблюдателя, направлять своих представителей во все избирательные комиссии, действующие на соответствующей территории, с полномочиями присутствовать на заседаниях комиссий и знакомиться с их документами.

«Да» ответили 102 эксперта (94%), «нет» — 5, затруднился 1. Среди юристов «да» ответили 92%, среди политологов — 94%, среди остальных — 98%. Среди москвичей «да» ответили 98%, среди представителей регионов — 91%.

*Воробьев Н. И.* Безусловно! Так, как было в девяностые годы. В ходе избирательного процесса не должно быть никаких секретов, кроме тайны голосования.

*Авдонин В. С.* Необходимо для восстановления доверия к выборам.

*Милов В. С.* Это безусловно повысит прозрачность избирательного процесса.

*Суворов А. Д.* Чем больше субъектов вправе направлять представителей, тем лучше. Любое увеличение открытости должно приветствоваться.

*Курбангалеева Е. Ш.* Возможности наблюдения со стороны общественных организаций необходимо расширять.

*Широ М. С.* Наиболее действенными являются независимые наблюдатели от общественных объединений, а не представители партий или кандидатов.

*Елаев А. А.* Наблюдателей и так не хватает, пусть их будет больше. Необходимо придумать систему публичного обнародования документов комиссий, по системе аналогичной «мой арбитр» для арбитражных судов, чтобы не было необходимости приходить в комиссию и что-то там выяснять непосредственно.

*Покровская О. Л.* Два разных вопроса. Думаю, право направлять наблюдателей должно быть у НКО. Что касается организаций-наблюдателей, зарегистрированных в избирательных комиссиях, то это не вполне понятно.

*Ковин В. С.* В соответствии с уставной деятельностью, то есть в уставе должны быть записаны либо защита избирательных прав,

либо общественное наблюдение на выборах, либо общественный (гражданский) контроль за госорганами или за осуществлением госпроцедур.

*Боброва Н. А.* Общественные объединения были лишены статуса субъектов избирательного процесса, когда была поставлена задача формирования партийной системы. Но эта задача уже выполнена, и нужны стимулы активизации гражданского общества, что благотворно скажется на доверии населения к выборам.

*Глобин Г. М.* Сложный вопрос. Решен он должен быть так, чтобы повысились возможности эффективной работы у настоящих наблюдателей, а не у представителей всяких липовых структур (в добавление к людям из общественных палаток).

*Белов С. А., Аলেখина И. С.* Обратная сторона медали: может быть столько наблюдателей, что ИК негде будет работать, а избирателям негде голосовать.

*Асеев С. Ю.* Но закрепить квоту в 2–3 наблюдателя на участок (распределять жеребьевкой при наличии большого числа заявок).

*Цыганков А. М.* Сегодняшняя модель оптимальная: а) партии и б) общественные палаты субъектов РФ.

*Комментарий автора:*

Поддержка предложения довольно высокая, и можно было бы даже не комментировать. У наблюдателей от партий и независимых общественных наблюдателей разные задачи, и потому одно не противоречит другому. Вместе обе группы наблюдателей дают кумулятивный эффект.

Наблюдатели от общественных палат только в некоторых регионах оказались действенной силой, а в большинстве они лишь имитировали наблюдение. И это не удивительно, так как общественные палаты часто тесно связаны с «партией власти».

Проблема большого числа наблюдателей на одном участке, я полагаю, сильно преувеличена. И если она возникает, ее можно решить в рабочем порядке. Наблюдателям самим нет большого смысла толпиться и мешать друг другу.

Что касается второго предложения — о праве наблюдательских организаций направлять своих представителей в избирательные комиссии, — то аргументом в его пользу может служить то, что Кишиневская конвенция специально оговаривает права международных наблюдателей на доступ ко всем документам, регулирующим избирательный процесс, и на получение копии документов. Было бы не вполне справедливым не давать российским организациям права,

которые есть у представителей международных организаций.



## Тема 26. День голосования

Пересмотреть правила установления дня голосования. Варианты: перенос единого дня голосования на более удобный, чем сентябрь, месяц; возвращение к двум единым дням голосования; полный отказ от единых для всех регионов дней голосования.

«Да» ответили 100 экспертов (93%), «нет» — 6, затруднились 2. Среди юристов «да» ответили 89%, среди политологов — 91%, среди остальных — 98%. Среди москвичей «да» ответили 90%, среди представителей регионов — 95%.

*Милов В. С.* Установление единого дня голосования в начале сентября очевидным образом снижает явку избирателей из-за того, что фактически голосование происходит в пиковый дачный сезон.

*Лебедев А. В.* Неправильно, когда врио более года нелегитимно принимает серьезные решения.

*Амосов М. И.* Полагаю, что идея единого дня голосования правильная — неверно было бы заставлять избирателя по нескольку раз в год участвовать в голосованиях. Однако установленные сроки крайне неудобны для взаимодействия кандидатов на выборные должности и избирателей. Избирательная кампания в период отпусков не может быть эффективной именно с точки зрения обеспечения коммуникации между политиками и избирателями. Поэтому предложения о переносе единого дня голосования мне представляются верными. Мое предложение — середина октября. Депутаты, избранные в этот период, еще успеют принять бюджет следующего года. В качестве иллюстрации этого тезиса могу привести пример Петербурга: для вхождения нового главы исполнительной власти в курс дел и внесения существенных изменений в бюджет города оказалось достаточным двух месяцев. Поэтому ссылки на необходимость голосования в сентябре мне представляются необоснованными.

*Волков Н. Ю.* ЕДГ — нужен. Без него необоснованное преимущество получают «кочевые» структуры, приезжие политтехнологи, «универсальные кандидаты», готовые баллотироваться в другом регионе. ЕДГ проще для избирателя, его труднее сбить с толку, когда он знает, что выборы бывают 1–2 раза в году в определенном месяце. Целесообразно перенести ЕДГ на октябрь или ноябрь и твердо это закрепить. Например, первое воскресенье октября.

*Вилков А. А.* Хотя это не принципиально, но перенос ЕДГ, например, на декабрь, позволит активизировать работу с избирателями во время предвыборной кампании (после окончания периода отпус-

ков и дачной жизни). Два дня и отказ от ЕДГ нецелесообразны с экономической, политической и технологической (с позиций защиты интересов избирателей) точек зрения.

*Галымина Ю. Е.* Конец сентября — идеально.

*Михайлов В. В.* Единый день раз в год в начале — середине октября — подходящий вариант.

*Какителашвили М. М.* Данный вопрос требует более детального обсуждения. По моему мнению, оптимально было бы в октябре.

*Крыжов С. Б.* Конец октября.

*Покровская О. Л.* Для начала — единый день голосования в ноябре.

*Худoley Д. М.* Середина — конец ноября, на мой взгляд, наиболее удачное время.

*Мазур А. В.* На более удобный: октябрь, ноябрь или март.

*Шалаев Н. Е.* Начало марта (до весенней распутицы) выглядит более привлекательно.

*Салин П. Б.* Возвращение к двум единым дням голосования — это позволит более четко и оперативно считывать сигналы от общества.

*Широ М. С.* Целесообразно вернуть два дня голосования, это снизит нагрузку на ИК и позволит повысить политическую активность — голосование один раз в год отучивает от участия в политической жизни.

*Белов С. А., Алехина И. С.* Два единых дня голосования: конец ноября (не начало ноября), чтобы день голосования не попал на школьные каникулы. При сохранении сроков начала кампании за 80–110 дней начало кампании придется на август — сентябрь. И избирательные комиссии по окончании кампании до конца года успеют закрыть бюджетное финансирование. Второй вариант — середина апреля, хотя он представляется менее предпочтительным (старт кампании сразу после Нового года, в конце марта школьные каникулы; но при этом паводки, затем посевная).

*Авдонин В. С.* Возвращение к двум единым дням — март/апрель и октябрь/ноябрь.

*Макаренко Б. И.* Оптимально — вернуться к прежнему порядку: два единых дня — в марте и октябре.

*Боброва Н. А.* Установить март и октябрь, тогда не нужно будет и с выездными (дачными) комиссиями мудрить! Да и с точки зрения финансовых затрат это накладно как для государства, так и для партий, которые должны обеспечить наблюдателей еще и здесь.

*Канкия Д. Н.* Два ЕДГ — март и сентябрь.

*Закондырин А. Е.* Стоит сделать два ЕДГ в год. Сама идея ЕДГ пра-

вильная, должна сложиться традиция — например, каждый сентябрь выборы.

*Макаркин А. В.* Возвращение к двум единым дням голосования — оптимально апрель и октябрь. Разрыв в полгода, выборы в теплое время с минимумом отпусков.

*Меладзе Д. А.* Возвращение к двум единым дням голосования в более удобные месяцы: первая неделя октября или последняя неделя сентября плюс последняя неделя марта или первая неделя апреля.

*Михалева Г. М.* Два дня голосования: в начале ноября и в марте.

*Черников В. А.* Для федеральных и региональных выборов оставить единый день голосования, лучше два — в марте и октябре. Для муниципальных образований отказаться от единого дня.

*Иванова С. Ю.* Федеральные выборы: перенос единого дня голосования на более удобный, чем сентябрь, месяц. Региональные выборы: возвращение к двум единым дням голосования. Муниципальные выборы: отказ от единых для всех регионов дней голосования, назначенные даты с учетом специфики конкретных выборов.

*Воробьев Н. И.* Я бы оставил два единых дня голосования (весной и осенью), с предоставлением права регионам и муниципалитетам определять (переносить) дату своих выборов с учетом местных обстоятельств и климатических особенностей и т. п.

*Радкевич С. Б.* Как минимум, следует установить два ЕДГ. В идеале — вообще отказаться от ЕДГ как одного из главных препятствий для развития демократии в России.

*Роцин А. В.* Полный отказ от единых дней голосования. На худой конец — два ЕДГ, весной и осенью.

*Глобин Г. М.* Регионы находятся в разных условиях (и климатических, и иных). Поэтому всероссийские ЕДГ нежелательны.

*Лысов В. И.* Нужно дать регионам право самим устанавливать день (дни) голосования.

*Молчанов О. А.* В каждом регионе могут быть свои ЕДГ. Или их отсутствие.

*Федин Е. В.* Полный отказ от единых для всех регионов дней голосования. Практика показала, что к экономии средств на выборах не ведет. Вреда от ЕДГ больше, чем пользы.

*Суворов А. Д.* Полный отказ от единых дней. Кроме исполнительной власти для более удобного администрирования выборов, практической пользы в этом нет.

*Рачинский С. З.* Наверное, из соображений финансовой экономии группировка нужна.

*Елаев А. А.* ЕДГ очень хорошо экономит деньги налогоплательщиков за счет того, что оплата членам комиссии и сопутствующие затраты происходят один раз.

*Комментарий автора:*

Как видно из результатов опроса и комментариев, подавляющее большинство экспертов не устраивает нынешняя ситуация с ЕДГ во второе воскресенье сентября. Однако спектр мнений по поводу путей исправления этой ситуации довольно широк. Часть экспертов ограничивается предложением сдвинуть ЕДГ на более удобный период, другая часть выступает за возврат двух ЕДГ в году, третьи ратуют за полный отказ от единых дней голосования. Все же есть ощущение, что большая часть экспертов — за два ЕДГ, как это было в период 2006–2012 годов.

Полагаю, что два ЕДГ, безусловно, лучше, чем один. Наличие одного ЕДГ в году приводит к неоправданному удлинению периода, когда у граждан отсутствует депутат после выбытия предыдущего, или когда обязанности главы исполняет назначенный врио, а также приводит к депрофессионализации избирательного процесса, поскольку у большинства специалистов работа на выборах занимает лишь 3–4 месяца в году.

Полагаю также важным развеять некоторые мифы. В ряде комментариев смешиваются совершенно разные вопросы.

ЕДГ (точнее, общероссийский ЕДГ) означает, что все выборы в России — от Калининграда до Чукотки — происходят в один день. Никакой экономии от того, что выборы в Калининграде и на Сахалине происходят в один день, скажем, октября, а не в разные воскресенья октября, нет и быть не может. Экономия происходит от совмещения выборов, но это совсем другой вопрос.

Отсутствие общероссийского ЕДГ не означает, что избирателям представляют по нескольку раз в год участвовать в голосованиях. Это опять-таки вопрос совмещения выборов. Регион может ради экономии средств и во избежание многократного голосования в течение года установить свой региональный ЕДГ. Но никакой выгоды от того, что у всех регионов выборы в один день, а не в разные дни или даже в разные месяцы, здесь нет.

Общероссийский ЕДГ может быть удобен федеральным структурам с целью проведения единой информационной или агитационной кампании. Но и это — палка о двух концах. Возрастают пиковые нагрузки на ЦИК, Верховный Суд и правоохранительные органы — особенно при одном ЕДГ в году. А партии, соблазняемые возможностью

единой агиткампании, забывают о региональной специфике.

Учитывая колоссальные климатические различия между регионами и сопутствующие им проблемы (заморозки, паводки, лесные пожары и т.п.) очень трудно поверить в возможность нахождения оптимального для всех регионов периода выборов.

## Тема 27. Правила назначения выборов

Пересмотреть правила назначения выборов. Варианты: в случае жесткого определения в законе дня голосования отказаться от института назначения выборов, заменив его на информирование о начале избирательной кампании; в случае нежесткого определения в законе дня голосования установить для органа, назначающего выборы, пятидневный интервал для принятия решения (с понедельника до пятницы).

«Да» ответили 70 экспертов (65%), «нет» — 26, затруднились 12. Среди юристов «да» ответили 58%, среди политологов — 63%, среди остальных — 74%. Среди москвичей «да» ответили 55%, среди представителей регионов — 74%.

*Молчанов О. А.* Установить в законе, что избирательная компания начинается за столько-то дней до дня голосования. Исключить необходимость принятия кем-либо решения о назначении выборов.

*Худoley Д. М.* Можно оставить только информирование при жестком определении даты.

*Ковин В. С.* Жесткое, автоматическое назначение (информирование).

*Волков Н. Ю.* Это уменьшит политтехнологическую игру вокруг даты выборов.

*Широ М. С.* Действующая норма назначения даты выборов устарела.

*Елаев А. А.* Существующие правила назначения выборов носят и без того декоративный характер, можно эту декорацию переместить в избирком субъекта Федерации, принимая решение сразу на весь ЕДГ, чтобы не было конфликтов.

*Крыжов С. Б.* Сроки официальной публикации о начале выборов и орган, ее осуществляющий, должны быть указаны в законе (предпочтительно — избирком соответствующего уровня). В официальной публикации должны быть указаны система выборов, название выборов, комиссия, организующая проведение выборов, дата голосования.

*Милов В. С.* Манипуляции с назначением дня голосования активно используются для создания преимуществ административным кандидатам.

*Белов С. А., Алехина И. С.* Предусмотреть ответственность для ор-

гана, не назначившего выборы в установленный законом срок. Четче прописать, в какой срок и при каких основаниях выборы назначает избирательная комиссия. Четче прописать основания для отмены решения о назначении выборов (в разгар избирательной кампании, после голосования).

*Лушникова Т. А.* Я бы подошла с другой стороны — жесткая связка принятия решения и обнародования решения о назначении выборов. Ограничить двумя днями, к примеру.

*Макаренко Б. И.* Не вижу проблемы, которая бы порождала такую необходимость.

*Мазур А. В.* Не принципиально, разве были случаи, чтоб не назначали выборы?

*Черепанов В. А.* Нормативный акт, определяющий дату голосования, является юридическим фактом, на основании которого начинаются все избирательные действия.

*Суворов А. Д.* Действующая система вполне устраивает. Жесткие дни голосования не удобны в целях проведения повторных выборов или довыборов.

*Макаркин А. В.* Привычные правила менять не стоит.

*Комментарий автора:*

Действующее законодательство предусматривает 11-дневный люфт для принятия решения о назначении большинства выборов и в виде исключения 21-дневный люфт для принятия решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы. К этому добавляется 6-дневный люфт для публикации решения о назначении выборов. На практике люфт может быть еще больше, если уполномоченный орган выборы не назначит (за что никакой ответственности не предусмотрено) и выборы в результате назначаются соответствующей избирательной комиссией. Такое тоже случается, причем не как ЧП, а как сознательная технология. Так, уже дважды выборы Государственного Собрания Башкортостана назначались республиканским избиркомом — в 2013 году на 9 дней позже крайнего срока, в 2018 году — на 8 дней позже.

При этом дата выборов жестко определена законом, поэтому никакого смысла в специальной процедуре назначения выборов нет. Если бы закон так же жестко определял дату начала избирательной кампании, это был бы тот же юридический факт, на основании которого могли бы начинаться все избирательные действия.

Главное же — то, что многие сроки исчисляются от даты начала избирательной кампании, то есть даты опубликования решения о на-

значении выборов. При этом партия, обладающая инсайдерской информацией (то есть «партия власти»), имеет возможность заранее планировать кампанию, а другие партии, такой информацией не владеющие, оказываются в худшем положении.

Более того, в законе начало периода выдвижения кандидатов и сбора подписей привязано к дате начала избирательной кампании, а окончание этого периода — к дате голосования, поэтому, оттягивая дату начала кампании (путем затягивания принятия решения о назначении выборов и публикации этого решения), органы власти сознательно сокращают период выдвижения кандидатов, что обычно сильнее всего бьет по оппозиции. Все это мы не раз наблюдали, в том числе и на федеральных выборах.

Поэтому наше предложение: в случае жесткого установления в законе даты выборов, так же жестко установить дату начала кампании и обязать избирательную комиссию, организующую выборы, объявлять о начале кампании.

Если же будет принят другой вариант, дающий уполномоченному органу право определять (в установленных рамках) дату голосования, то, как это предусмотрено в проекте Избирательного кодекса РФ, этому органу следует установить довольно узкий люфт (пятидневный). И исчислять сроки не в круглых числах, а так, чтобы самый ранний срок назначения выборов приходился на понедельник, а самый поздний — на пятницу той же недели.



## Тема 28. Совмещение выборов

Ограничить совмещение выборов числом выдаваемых избирателю бюллетеней (не считая бюллетеней для голосования на повторных и дополнительных выборах в отдельных одномандатных или многомандатных округах). Варианты: не более трех бюллетеней, не более четырех бюллетеней.

«Да» ответили 58 экспертов (54%), «нет» — 44, затруднились 6. Среди юристов «да» ответили 61%, среди политологов — 47%, среди остальных — 52%. Среди москвичей «да» ответил 51%, среди представителей регионов — 56%.

*Широ М. С.* Большое количество бюллетеней приводит к путанице избирателя и осложняет функционирование УИК.

*Михалева Г. М.* Исключение влияния одних выборов на другие.

*Молчанов О. А.* Не более двух бюллетеней.

*Белов С. А., Алехина И. С.* Предпочтительнее не более трех.

*Черепанова К. Ф.* Не более трех бюллетеней.

*Худoley Д. М.* Три максимум.

*Салин П. Б.* Не более трех бюллетеней — это позволит избирателю делать осознанный выбор.

*Вискулова В. В.* Не более четырех бюллетеней.

*Асеев С. Ю.* До четырех.

*Лебедев А. В.* До четырех (например, федеральные и региональные выборы — списки и одномандатники).

*Михайлов В. В.* Можно один бюллетень использовать для двух, трех и более выборов. Как в США.

*Ковин В. С.* Изменить форму бюллетеня: в случае смешанной связанной системы использовать один бюллетень для одного уровня выборов (как в Германии).

*Кузнецов А. М.* Но не от количества бюллетеней, а от количества выборов одновременно все-таки, а то бюллетени превратятся в объединенные.

*Глобин Г. М.* Лучше все же говорить о допустимом количестве выборов различных видов. При этом желательно указать все разрешенные сочетания выборов. Например: «президентские — только муниципальные», «госдумовские — муниципальные или (и) выборы в региональный парламент» и так далее... Не должно быть такого, как в Тверской области в 2016-м, когда одновременно выбирали ГД,

ЗС и губернатора.

*Рачинский С. З.* Нужно смешанное ограничение, по числу выборов и числу бюллетеней (не более 3 кампаний, не более 4 бюллетеней).

*Меладзе Д. А.* Не будет ли злоупотреблений — продления сроков и прочее?

*Шалаев Н. Е.* В случае ограничения отпадает смысл введения самого ЕДГ.

*Елаев А. А.* Выборы на шесть–семь бюллетеней в 2016 году показали возможность избирателей разобраться с ними.

*Милов В. С.* А чем и кому мешает больше бюллетеней?

*Андрейчук С. В.* Хотя 10, если будет реальная кампания.

*Боброва Н. А.* Уж в количестве бюллетеней и их содержании люди разберутся! Да и редко бывает такая ситуация. Не загоняйте себя же в угол.

*Суворов А. Д.* Максимальное совпадение при отсутствии единого дня голосования вряд ли будет более четырех.

*Макаренко Б. И.* Риски понятны (снижение рациональной мотивации на менее важных голосованиях), но если выборы предусмотрены законом (в конкретные сроки), не проводить их нельзя. При двух днях голосования в году проблема перестанет существовать.

*Закондырин А. Е.* Не вижу смысла, совмещенные выборы повышают явку и интерес к выборам.

*Федин Е. В.* Считаю предложенную меру вредной. Она открывает возможность для манипуляций по откладыванию выборов путем самороспусков/отставок, усложняет регулирование сроков назначения выборов, придает неопределенность.

*Комментарий автора:*

Совмещение выборов действительно приводит к экономии средств. Но надо понимать, что это в основном экономия на вознаграждении членов УИК, большинство из которых — не самая обеспеченная часть населения. И достигается эта экономия за счет их большей эксплуатации.

Кроме того, совмещение препятствует слишком частым голосованиям, которые могут привести к усталости избирателей. Но и здесь не все однозначно, и нужен, скорее, оптимум, чем минимизация.

Сажем, у жителей крупных городов обычно пять выборов — Президента, Государственной Думы, главы региона, регионального парламента, муниципального совета. Если есть или будут восстановлены прямые выборы мэра — то шесть. При стандартном сроке полномочий в пять лет и отсутствии совмещения выборы неизбежно получа-

ются как минимум раз в год или даже более чем раз в год.

Однако в случае совмещения большого числа выборов имеет место противоположная ситуация. Так, в Перми 18.09.2016 прошли выборы в Государственную Думу, Законодательное Собрание Пермского края и Пермскую городскую Думу, 10.09.2017 — выборы губернатора, 18.03.2018 — выборы Президента. Следующие выборы (в Государственную Думу, Законодательное Собрание Пермского края и Пермскую городскую Думу), если не будет изменено законодательство и не будет отставки губернатора, должны пройти только в сентябре 2021 года, то есть перерыв между выборами составит 3,5 года. Аналогичная ситуация в Петрозаводске, Саранске, Калининграде, Саратове и ряде других муниципальных образований.

Это приведет к еще большей потере у избирателей привычки участвовать в выборах, снизит степень профессионализма у членов избирательных комиссий, а также лишит государство и общество возможности получить путем голосования бесценную информацию о настроениях избирателей.

Поэтому с этой точки зрения было бы разумно попытаться гармонизировать график проведения выборов так, чтобы промежуток между выборами был примерно раз в два года. Такое пожелание соответствует совмещению двух видов выборов. Учитывая смешанную систему, это четыре бюллетеня.

В настоящее время совмещается гораздо больше выборов. Так, на выборах 18.09.2016 во многих городах было по 6 бюллетеней, в большинстве городских округов и четырех районах Ханты-Мансийского АО — по 7 бюллетеней, в Ханты-Мансийске — 8 бюллетеней, а в городском поселении Советский ХМАО — 9 бюллетеней.

Конечно, можно сказать, что избиратели и с таким количеством разобрались. Однако более детальный анализ показывает, что тут все не так просто.

Во-первых, информационное перенасыщение, приводящее к снижению уровня информации по менее значимым кампаниям. Чаще всего муниципальные кампании оказываются в тени более крупных.

В результате избирателю труднее делать осознанный выбор. Когда была строка «против всех», это было очень заметно: на муниципальных выборах уровень протестного голосования получался довольно высоким. Сейчас такого яркого индикатора нет, но, полагаю, что многие избиратели голосуют на выборах более низкого уровня наобум. Да, явка на муниципальных выборах получается выше, но ведь за счет тех, кому эти выборы не интересны, за счет снижения уровня

осознанного голосования!

Во-вторых, возрастает участие кандидатов одновременно в нескольких выборах. А потом мы удивляемся, как много отказов от мандатов.

В-третьих, большая нагрузка на членов избирательных комиссий, приводящая к конфликтам и увеличивающая вероятность ошибок. В 2016 году во вполне благополучной Перми я обнаружил довольно много ошибок в протоколах УИК, а мне в ответ сказали: ну, тяжело же подводить итоги по шести бюллетеням!

Так что, на мой взгляд, имеет смысл установить ограничение — не более трех выборов и не более четырех бюллетеней. А вот как его реализовать — зависит от решения по теме №26, то есть, будут ли ЕДГ.

Если ЕДГ удастся отменить или разделить на два в году, все равно ничего автоматически не изменится: уже все слишком сконцентрировано, и 2016 год воспроизведется в 2021-м. Нужно будет в ручном режиме заниматься гармонизацией электорального графика и разведением выборов. Но при отсутствии ЕДГ это будет сделать проще: «лишние» выборы можно будет перенести на любое удобное для региона время. То же самое возможно впоследствии из-за возникновения коллизий, связанных с досрочными выборами.

## Тема 29. Региональные и межрегиональные партии

Пересмотреть ограничения на создание политических партий. Варианты: разрешить создание региональных и межрегиональных партий; разрешить создание только межрегиональных партий.

«Да» ответил 71 эксперт (66%), «нет» — 32, затруднились 5. Среди юристов «да» ответил 61%, среди политологов — 63%, среди остальных — 74%. Среди москвичей «да» ответили 67%, среди представителей регионов — 65%.

*Белов С. А., Алехина И. С.* Безусловно, это должно стимулировать развитие партий в стране, однако нужно учесть обстоятельства, о которых писал Конституционный Суд РФ в Постановлении от 1 февраля 2005 года.

*Мазур А. В.* В партийной системе вакуум доверия. Возникновение реальных партий, отражающих интересы граждан, возможно только на региональном, если не на муниципальном уровне (на межрегиональном или федеральном могут образоваться «с нуля» либо лидерские партии «головастики», либо политтехнологические големы, либо политические секты. Все они не добавят устойчивости.

*Медведев Ю. С.* Партии должны быть и федеральные, и межрегиональные, и региональные.

*Сергеев С. Г.* Партии всероссийские, региональные, межрегиональные, муниципальные. Для каждого уровня установить минимальное количество членов.

*Молчанов О. А.* Отменить ограничения на региональные, межрегиональные, и профессиональные партии.

*Титов М. В.* Однако региональные партии не должны быть субъектом выдвижения кандидатов на федеральных выборах.

*Ковин В. С.* Межрегиональные — точно можно разрешить. Региональные — при определенных условиях и ограничениях, как вариант ограничить участием в местных выборах. Разрешить создание этнических партий (партий этнических меньшинств, кроме титульных наций для республик, участие только в региональных и местных выборах), особенно в регионах, где в составе имеются национальные или национально-культурные автономии.

*Калачев К. Э.* Разрешить межрегиональные партии. Опасения, связанные с сепаратизмом, можно понять, но куда хуже централизованный унитаризм.

*Закондырин А. Е.* Межрегиональные партии — разумная инициатива (политическая сила имеющая представительство в 10–20 регионах).

*Макаркин А. В.* Разрешить создание только межрегиональных партий (чтобы расширить свободы и не способствовать сепаратизму).

*Берлявский Л. Г.* Наиболее оптимальный вариант избирательного объединения — общественное движение, которым необходимо предоставить право участия в выборах наряду с партиями. Разрешить создание только межрегиональных партий.

*Крыжов С. Б.* Всероссийской может быть партия, у которой отделения во всех субъектах РФ. Российской межрегиональной — более чем в одном. Региональной — в одном.

*Федин Е. В.* Вернуть опцию преобразования общественных движений в партии: ничего плохого в таковой не было, ей пользовались. Довольно странно заставлять людей, действующих в составе общественного движения, образовывать новую организацию с теми же целями и задачами, что и движение.

*Шалаев Н. Е.* Уже в рамках настоящих правил регистрации существует ряд партий, которые ведут свою деятельность таким образом, что фактически выступают в качестве (меж) региональных — концентрируя свою деятельность в некотором ядре субъектов Федерации, и поддерживая лишь номинальное присутствие в остальных. Хотя возможно, имеет смысл сократить минимальное число региональных отделений, к примеру, до трети регионов.

*Вилков А. А.* В нашей стране это чревато созданием предпосылок для институционализации центробежных тенденций.

*Волков Н. Ю.* Эта мера стимулировала бы национализм и сепаратизм.

*Асеев С. Ю.* Будет популистская повестка, содержательно региональные отделения более оправданы, все это можно компенсировать в регионах правом на создание блоков.

*Елаев А. А.* Увеличится количество карманных и декоративных партий, не являющихся партиями.

*Лысов В. И.* Считаю, что партии в России могут быть только федеральными.

*Михалева Г. М.* Партии — только федеральные как дополнительный механизм укрепления единства Федерации.

*Лушников Т. А.* Действующее законодательство дает возможность создавать достаточное количество партий.

*Курбангалеева Е. Ш.* У нас достаточно много партий, многие их

них фейковые. Зачем еще их плодить?

*Комментарий автора:*

Полагаю, что опасность сепаратизма стала гораздо меньше по сравнению с 2001 годом, когда принимался закон о партиях. Тем не менее, я остаюсь противником разрешения региональных партий. У большинства российских регионов нет какой-то своей региональной специфики, а там, где она есть (Калининградская область, Сахалин, республики), там как раз опасность сепаратизма остается. А при отсутствии региональной специфики региональные партии могут быть только клиентами губернатора или местного олигарха.

Другое дело — межрегиональные партии (имеющие от 3 до 42 региональных отделений; впрочем, планку для признания партии общероссийской вполне можно снизить). У этих партий всегда остается возможность дорасти до общероссийских. Я вижу две причины для разрешения межрегиональных партий.

Причина первая. Эксперт задает резонный вопрос: у нас и так много фейковых партий, зачем их еще плодить? Но создание фейковых партий стало закономерным результатом ряда законодательных ошибок, в том числе и запрета на межрегиональные партии. Действительно, «с нуля» создать общероссийскую партию можно только сверху, а это возможно либо когда она уже фактически есть (но это редкий случай), либо это будут «головастики» или политтехнологические проекты. Реальные партии должны создаваться снизу, но им нужно время, чтобы окрепнуть и набрать вес. Заставлять их сразу же иметь 43 отделения, значит, фактически обрекать их на очковтирательство.

Добавлю, что, как верно отметили некоторые эксперты, большая часть партий у нас фактически межрегиональные — это видно по тому, в каком числе регионов они участвуют в выборах. Лучше не закрывать глаза на этот факт, а узаконить его.

Причина вторая. Действующий закон предусматривает ликвидацию партии, если число ее региональных отделений окажется меньше 43. И при отсутствии межрегиональных партий иного пути нет. А если разрешить межрегиональные партии, то общероссийская партия, утратившая необходимое число отделений, просто меняет статус на межрегиональную. Насколько я знаю, международные стандарты рассматривают принудительную ликвидацию политической партии как ЧП. А у нас по-прежнему это плевое дело.

## Тема 30. Отказ в регистрации партии

Пересмотреть основания для отказа в регистрации партии или ее регионального отделения.

«Да» ответили 74 эксперта (69%), «нет» — 20, затруднились 4. Среди юристов «да» ответили 63%, среди политологов — 69%, среди остальных — 71%. Среди москвичей «да» ответили 63%, среди представителей регионов — 74%.

*Мазур А. В.* Если есть реальные люди, желающие объединиться в партию, неправильно поставленные запятые не должны быть основанием для отказа. Сейчас по факту партии состоят из запятых, а не людей.

*Закондырин А. Е.* Порядок должен быть простой и понятный, Минюст и другие государственные органы просто проводят техническую процедуру, а решать должны избиратели на выборах.

*Ковин В. С.* Сократить основания для отказа, особенно по формальным причинам, из-за претензий к уставу и пр. Регистрировать, а все формальные претензии исправлять в текущем режиме.

*Милов В. С.* Смягчить требования к регистрации партий: например отменить норму о том, что региональные отделения в более чем 50% субъектов РФ должны создаваться строго в течение шести месяцев — этот срок может вообще быть неограничен, так как без его соблюдения партия не получает допуск к выборам.

*Суворов А. Д.* Должны быть минимальны и связаны с грубыми нарушениями при создании и явными противоречиями закону уставных документов.

*Елаев А. А.* Достаточно сделать уведомительный характер.

*Белов С. А., Алехина И. С.* Но ограничить возможность участия в выборах партий, не имеющих реальных членов.

*Берлявский Л. Г.* В действующей редакции Федерального закона «О политических партиях» условия их регистрации упрощены.

*Вилков А. А.* Либеральнее уже некуда.

*Надеждин Б. Б.* Скорее, запретительную практику Минюста скорректировать.

*Комментарий автора:*

В 2012 году произошла некоторая либерализация правил регистрации партий. Но она коснулась только вопросов численности. До 500 членов уменьшено требование к числу членов партии, и снято



ограничение на число членов регионального отделения.

Однако в законе остались те же основания для отказа в регистрации партии и его регионального отделения. Среди них два «резинных» основания:

а) положения устава политической партии противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону и иным федеральным законам;

г) федеральным уполномоченным органом установлено, что содержащаяся в представленных для государственной регистрации политической партии документах информация не соответствует требованиям настоящего Федерального закона.

Эти положения в основном и до, и после 2012 года использовались и продолжают использоваться для отказов в регистрации «неудобным» партиям. Понятно, что при горячем желании всегда можно найти противоречия между одним многостраничным документом и десятком других многостраничных документов. Что касается несоответствия закону информации, содержащейся в партийных документах, то практика Минюста свидетельствует, что здесь о соразмерности нарушения и санкции речи нет: основанием для отказа может стать даже одно-единственное несоответствие.

Поэтому полагаю, что основания для отказа партии в регистрации должны быть скорректированы — так, чтобы у регистрирующего органа не было поводов для мелочных придинок.

## Тема 31. Ликвидация партий

Пересмотреть правила ликвидации партий за неучастие в выборах.

«Да» ответили 70 экспертов (65%), «нет» — 27, затруднились 11. Среди юристов «да» ответили 68%, среди политологов — 66%, среди остальных — 62%. Среди москвичей «да» ответил 61%, среди представителей регионов — 68%.

*Милов В. С.* На самом деле эта норма в нынешнем виде не самая жесткая и не в ней проблема, но пересмотреть ее можно.

*Лушникова Т. А.* Возможно смягчить, но не убирать совсем.

*Ковин В. С.* За 6 лет неучастия, за 10 лет безрезультативного участия (не получен ни один мандат). Не ликвидировать те партии, у кого остался хотя бы один депутат.

*Макаренко Б. И.* Такое правило в мировой практике встречается часто, и логика в нем есть: партия создается для участия в выборах, для других видов деятельности есть другие формы общественных объединений. Да и сформулировано это правило достаточно мягко.

*Суворов А. Д.* В идеале можно отменить вообще. Практического значения в принудительном обязывании партии участвовать в выборах нет.

*Закондырин А. Е.* Такая норма может быть при наличии государственного финансирования всех партий. В настоящий момент все малые (непарламентские) партии не обладают финансовыми ресурсами для участия в таком количестве выборов с такой географией.

*Шалаев Н. Е.* Участие в выборах не должно быть условием существования партии. Достаточно и того, что партия особым образом заявляет об участии в выборах как о своей цели. Сколько времени идти к этой цели, и когда участие в выборах будет оправданным шагом для партии (например, с точки зрения финансов, репутации) — решать только ей. Требование участия в выборах как условие самого существования партии по сути есть завуалированный имущественный ценз.

*Комментарий автора:*

Требования закона, казалось бы, либеральные. Партия за семь лет должна принять участие либо хотя бы в одних федеральных выборах (Президента или Государственной Думы), либо в губернаторских выборах не менее чем в 9 регионах, либо в выборах региональных парламентов (как по спискам, так и по мажоритарным округам) не менее чем в 17 регионах, либо в муниципальных выборах не менее чем

в 43 регионах.

Однако оказалось, что даже эти вроде бы либеральные требования на данный момент выполнили только 18 партий. Конечно, мы знаем, что многие партии фейковые, что они ничего из себя не представляют и никакого актива в регионах у них нет. Но все же среди четырех с половиной десятков партий, над которыми нависла угроза ликвидации, есть десятка полтора таких, которые пытались участвовать в выборах и даже имели определенные успехи.

По факту большинство партий — не общероссийские, а межрегиональные, то есть у них реальный актив есть в небольшом числе регионов. Поэтому один из путей, который мы обсуждали в теме №29, — предусмотреть возможность существования межрегиональных партий. Тогда многие партии просто сменяют статус с общефедеральных на межрегиональные.

Но есть и другой путь. Полагаю, что неправильно в качестве единственного критерия ставить участие партии в выборах. Участие может быть чисто техническим с результатом 0,2% (кстати, одна из партий, выполнившая требование об участии в выборах 17 региональных парламентов, участвовала в них с примерно таким успехом).

Полагаю, что если партия хотя бы в одних выборах участвовала успешно, то есть провела хотя бы одного депутата или мэра (и этот депутат или мэр сохраняют к контрольному сроку полномочия и партийную принадлежность), такую партию не следует ликвидировать. Это значит, что у нее есть определенная поддержка избирателей и потенциал для развития.

По моим данным, сейчас есть 14 партий, которые не выполнили требования о достаточном участии в выборах, но имеют хотя бы одного депутата. Было бы правильно, если бы эти партии сохранились.

## Тема 32. Государственное финансирование партий

Пересмотреть правила государственного финансирования политических партий. Варианты: не допускать, чтобы одна партия получила более 50% средств; разделить финансирование на две части: постоянную и зависящую от числа голосов избирателей.

«Да» ответили 97 экспертов (90%), «нет» — 7, затруднились 4. Среди юристов «да» ответили 95%, среди политологов — 84%, среди остальных — 90%. Среди москвичей «да» ответили 82%, среди представителей регионов — 96%.

*Вилков А. А.* В пользу партий «второго эшелона».

*Волков Н. Ю.* Установить, что объем, финансирования партий на «постоянной» основе равен объему финансирования, зависящего от числа голосов. Установить три «весовых категории партий» (парламентские, полупарламентские, прочие) и три разных тарифа финансирования на постоянной основе (одинаковые внутри категории, но разные для этих категорий).

*Вискулова В. В.* Установить единовременное финансирование партий по результатам выборов. Сейчас 152 руб. \* 28 527 828 голосов = 4 336 229 856 руб. ежегодно (на примере партии ЕР по результатам выборов в ГД 2016 года) +2 616 203 936 руб. (в совокупности на примере партий КПРФ, ЛДПР, СР по результатам выборов в ГД 2016 года) = 6 952 433 793 руб. Это составляет почти восьмую часть от бюджетных ассигнований на исполнение публичных нормативных обязательств Российской Федерации на 2019 год по Государственной программе Российской Федерации «Социальная поддержка граждан».

*Ковин В. С.* Не допускать, чтобы одна партия получала более 50% средств; госсредства не могут составлять более 50% бюджета партии (первый год после выборов — выделить полный, положенный по результатам выборов объем средств, в последующие годы перечислять госсредства только после получения отчета о привлечении иных средств, уменьшать объем госфинансирования в зависимости от объема привлеченных собственных средств). Разрешить партиям привлекать банковские кредиты (под льготные ставки) и использовать иные финансовые инструменты на избирательные кампании.

*Крыжов С. Б.* Поддерживаю — не более 50% одной партии. 3%-ый порог не нужен. Любая партия должна получать пропорционально полученным голосам.

*Макаренко Б. И.* Разделить на две части, причем «постоянная часть» скорее должна быть меньше 50% (мировая практика).

*Воробьев Н. И.* Можно разделить финансирование на две части: постоянную и зависящую от числа голосов избирателей. Но всем партиям должно быть гарантировано получение какого-то разумного минимума финансовых средств, которые они должны тратить на участие в избирательных кампаниях и за которые, естественно, должны отчитываться. А то у нас сплошная дискриминация для большинства партий.

*Шалаев Н. Е.* Гарантированный минимум плюс доплата за голоса избирателей. В случае, если какая-то из партий получает более 50% всех выделенных на партии средств, разницу возвращать в госбюджет.

*Худoley Д. М.* Нужно снизить порог до 0,5–1% количества голосов избирателей (как в ФРГ), этот вариант лучше первого и второго.

*Мазур А. В.* Лучше снизить барьер для начала финансирования, либо отменить финансирование вовсе (чтоб все были в равных условиях).

*Суворов А. Д.* Любо установить финансирование всех партий пропорционально полученным голосам избирателей с минимальным порогом, либо отменить госфинансирование вовсе.

*Галамина Ю. Е.* Предусмотреть свободный выбор избирателем: часть налога отправляется на партии обязательно, но избиратель сам решает на какую.

*Медведев Ю. С.* Возможно также введение механизма софинансирования, когда государство выделяет средства пропорционально объему взносов, пожертвований и т.д., собранных самой партией.

*Елаев А. А.* Финансирование политических партий налогоплательщиками избыточно, достаточно пожертвований, при этом можно официально разрешить брать пожертвования за включение в партийный список на выборах.

*Лебедев А. В.* Отменить госфинансирование. Финансирование исключительно при участии в выборах.

*Милов В. С.* Госфинансирование партий надо вообще отменить.

*Андрейчук С. В.* Предложенные варианты ничего принципиально не изменяют в проблеме бюрократизации партий и отсутствия у них желания работать с избирателями.

*Каспэ С. И.* Один голос — N рублей. Это справедливо.

*Цыганков А. М.* Деньги — за выигранные голоса. Это объективная оценка общественной востребованности партий.

*Комментарий автора:*

Среди экспертов, ответивших «да» на этот вопрос, есть как сторонники реформирования системы государственного финансирования партий, так и поборники полной отмены этого института.

Государственное финансирование политических партий — современная мировая практика. Считается, что в этом случае партии меньше зависят от крупного капитала.

При этом конкретные правила финансирования весьма разнообразны<sup>1</sup>. Должны непременно учитываться особенности партийной системы страны. Важно также понимать, какой цели мы хотим добиться. Очевидно, что государственная поддержка только парламентских партий ведет к консервации системы. Поддержка строго пропорционально полученным голосам избирателей выглядит справедливой (избиратель своим голосом как бы поручает выплачивать партии часть своего налога), но также способствует консервации партийной системы. В частности, в условиях, когда партия-лидер получает более 50% голосов, она тем самым получает и более 50% средств, отведенных на госфинансирование партий, и это способствует самовоспроизводству власти.

Для того чтобы государственное финансирование содействовало обновлению партийной системы, требуются более гибкие модели.

С другой стороны, если давать финансирование всем партиям, это неизбежно приведет к усилению создания фейковых партий, чьей целью будет освоение бюджета. Так уже было, например, в Нигерии. Да и в финансировании партии, получившей по результатам выборов в Государственную Думу 0,14% голосов, я смысла не вижу.

В некоторых странах есть практика софинансирования, о которой написал один из экспертов. В экономике такая схема благотворна, а вот для партий вряд ли. Она ведет к усилению финансового неравенства партий и, скорее всего, к усилению тех, кто имеет поддержку крупного капитала.

По-видимому, правильнее всего будет снизить порог для получения финансирования (скажем, до 1%), разделить финансирование на две части: постоянную и зависящую от числа голосов избирателей, а также не допускать, чтобы одна партия получала более 50% средств.

Еще один путь — ввести финансирование по результатам не толь-

<sup>1</sup> Кынев А. В., Любарев А. Е. Партии и выборы в современной России: эволюция и деволуция. М.: Фонд «Либеральная миссия»; Новое литературное обозрение, 2011. С. 68–81.

ко федеральных, но и региональных выборов. Но об этом — в следующей теме.

## Тема 33. Государственное финансирование региональных отделений партий

Предусмотреть государственное финансирование региональных отделений политических партий по результатам региональных выборов.

«Да» ответили 65 экспертов (60%), «нет» — 38, затруднились 5. Среди юристов «да» ответили 45%, среди политологов — 63%, среди остальных — 69%. Среди москвичей «да» ответили 55%, среди представителей регионов — 65%.

*Волков Н. Ю.* Совершенно справедливо.

*Лушникова Т. А.* Хорошее подспорье непарламентским партиям.

*Амосов М. И.* Идея выделения региональных фондов особенно важна. Партийная жизнь в стране слишком централизована. Региональные политики не имеют прав на финансовые ресурсы, к «добыче» которых они непосредственно причастны — все достается центру. Существующая система централизации финансов способствует консервации состава партийного руководства и политическому застою.

*Черпанова К. Ф.* Региональные отделения партий, преодолевшие 3%-ный барьер на региональных выборах, должны получать финансирование.

*Вилков А. А.* За конкретные результаты — конкретная поддержка.

*Лебедев А. В.* Компенсация части затрат по итогам кампании.

*Ковин В. С.* В случае, если партия не получает госфинансирование по результатам федеральных выборов.

*Михайлов В. В.* Из регионального бюджета нельзя. Из федерального.

*Лысов В. И.* Было бы неплохо, но за счет федеральных трансфертов.

*Худолей Д. М.* Финансирование нужно вводить для региональных партий, а не для региональных отделений.

*Крыжов С. Б.* Это еще усилит неравенство возможностей партий. Если будут региональные партии — тогда можно рассмотреть. На усмотрение субъектов РФ и за счет их бюджетов.

*Макаренко Б. И.* Партии — институт федеральный. Распределять государственные средства между региональными отделениями —



право, но не обязанность партии.

*Суворов А. Д.* Достаточно федерального финансирования. Партия все-таки должна быть федеральной структурой.

*Широ М. С.* Велика нагрузка на региональные бюджеты, позволить такое содержание могут только единицы регионов.

*Милов В. С.* Госфинансирование партий надо вообще отменить.

*Каспэ С. И.* Распределение любого финансирования, в том числе государственного, должно быть внутренним делом партий.

*Комментарий автора:*

Одним из негативных последствий государственного финансирования партий по результатам общенациональных выборов считается усиление их централизации и бюрократизации. Руководство партий превращается в основного или даже единственного распределителя финансовых средств партии, и эта функция может даже стать для него самоцелью. Роль партийного актива в результате сильно ослабевает.

Ситуацию можно исправить двумя путями. Один путь — полный отказ от государственного финансирования, а другой путь — противоположный — его расширение таким образом, чтобы часть средств получали региональные отделения партии самостоятельно, вне зависимости от воли центрального руководства, а в зависимости от их поддержки избирателями.

Именно в этом смысл предложения о государственном финансировании региональных отделений политических партий по результатам региональных выборов. К тому же это будет и более справедливо: ведь выборы у нас не только федеральные, на региональных выборах тоже избираются органы государственной власти. Кроме того, ситуация с финансированием не консервируется на пять лет, а меняется в зависимости от успехов партий на промежуточных, то есть региональных выборах.

Остается только вопрос, из какого бюджета должно быть финансирование. Очевидно, что федеральный закон не может диктовать регионам расходы из их бюджетов без соответствующих трансфертов. Поэтому средства на финансирование региональных отделений партий должны быть предусмотрены в федеральном бюджете.

## Тема 34. Выдвижение списков общественными объединениями

Восстановить право неполитических общественных объединений выдвигать списки кандидатов на муниципальных выборах.

«Да» ответили 83 эксперта (77%), «нет» — 21, затруднились 4. Среди юристов «да» ответили 76%, среди политологов — 75%, среди остальных — 76%. Среди москвичей «да» ответили 78%, среди представителей регионов — 75%.

*Авдонин В. С.* Нужно в условиях фактической дискредитации партий.

*Мазур А. В.* Посмотрите на региональные отделения партий и на их списки: небольшие группы партийных функционеров торгуют местами. Из общественных объединений кто-нибудь да выдвинет приличных людей, эти — никогда.

*Суворов А. Д.* Увеличит конкуренцию на выборах.

*Курбангалеева Е. Ш.* С учетом того, что на муниципальных выборах, особенно первого уровня, немного желающих, это станет дополнительным источником кадров.

*Шалаев Н. Е.* На муниципальном уровне, как ни на каком другом, местные практические проблемы легко перевешивают политические. Эти же местные, подчас сиюминутные проблемы могут быть неинтересны партиям. Разумеется, организациям, которые обращаются к актуальной проблематике, безотносительно их политического характера, надо дать возможность участвовать в местных выборах.

*Воробьев Н. И.* Субъектами политической системы являются не только партии. Для муниципальных выборов это актуально.

*Ковин В. С.* А также для объединений избирателей (от 30 до 150 человек).

*Милов В. С.* Нет никакой необходимости требовать выдвижения кандидатов на местных выборах только от партий.

*Берлявский Л. Г.* Существующая излишняя политизация муниципальных выборов реально тормозит развитие муниципальных образований и решение вопросов местного значения.

*Вилков А. А.* У нас так много партий, что увеличение количества участников электоральных процессов и их разные статусы только усилят фрагментацию политического пространства современной Рос-

сии и запутают избирателей. У них есть возможность выдвигать своих представителей в одномандатных округах.

*Елаев А. А.* Достаточно механизма самовыдвижения и разрешения на выдвижение кандидатур с чужой партийностью.

*Медведев Ю. С.* Если объединение выдвигает кандидатов, значит, фактически оно является политическим, то есть партийей.

*Лушикова Т. А.* Не вижу перспектив подобных объединений.

*Комментарий автора:*

После принятия в 2001 году закона о политических партиях вплоть до 2009 года на муниципальных выборах право выдвигать и кандидатов, и списки имели также непартийные общественные объединения, предусмотревшие такую возможность в своих уставах. Правда, первоначально они редко такой возможностью пользовались. Ситуация стала меняться в 2008 году, когда число политических партий в стране резко снизилось. В марте 2009 года вполне успешно выступили несколько списков, выдвинутых непартийными общественными объединениями.

И именно в этот момент таким объединениям было запрещено выдвигать списки. Право выдвигать кандидатов в мажоритарных округах у них осталось, но они им практически не пользуются, так как выдвижение от общественного объединения не дает никаких преимуществ перед самовыдвижением, а только добавляет проблем.

Иная ситуация с выдвижением списков. Здесь монопольные права предоставлены политическим партиям, которые могут быть только федеральными. И, как верно заметил один из экспертов, федеральным партиям могут быть неинтересны местные проблемы.

В. И. Ульянов-Ленин сейчас не считается классиком политологии. Но в его наследии есть тезис, который мне представляется абсолютно точным: «Пропорциональная система выборов дает истинное выражение воли народа лишь тогда, когда партийные списки соответствуют реальному разделению народа действительно на те партийные группировки, которые отразились в этих списках». Этот тезис мне кажется особенно актуальным, когда мы обсуждаем применение пропорциональной системы на муниципальных выборах.

Я давно жду, чтобы кто-нибудь провел такие исследования, но интуитивно я ощущаю, что размежевания на муниципальном уровне совсем иные, чем на федеральном. Здесь споры, скорее всего, возникают не между сторонниками, скажем, либеральной и социалистической экономики, а по более приземленным интересам. Например, между автомобилистами, собаководами, любителями спорта и мно-

годетными родителями: первым нужны гаражи и парковки, вторым — собачьи площадки, третьим — стадионы и спортплощадки, четвертым — детские площадки и комплексы. И для отражения и защиты этих интересов нужны не политические партии, а совсем другие организации (хотя их иногда называют «ратушными партиями»).

## Тема 35. Блокирование партий

Восстановить возможность блокирования политических партий. Варианты: восстановить институт избирательных блоков; ввести возможность соединения списков (несколько избирательных объединений, зарегистрировавших списки, могут до утверждения текста избирательного бюллетеня заключить соглашение; если списки, заключившие соглашение, порознь не преодолевают заградительный барьер, а вместе — преодолевают, к распределению мандатов допускается соединенный список, который формируется по методике, определенной в законе).

«Да» ответили 95 экспертов (88%), «нет» — 12, затруднился 1. Среди юристов «да» ответили 84%, среди политологов — 91%, среди остальных — 90%. Среди москвичей «да» ответили 94%, среди представителей регионов — 82%.

*Берлявский Л. Г.* Оба варианта допустимы: восстановить институт избирательных блоков; ввести возможность соединения списков.

*Кусова И. Г.* И блоки, и соединенные списки.

*Гришин Н. В.* Несколько избирательных объединений, зарегистрировавших списки, могут до утверждения текста избирательного бюллетеня заключить соглашение.

*Крыжов С. Б.* Именно так: если списки, заключившие соглашение, порознь не преодолевают заградительный барьер, а вместе — преодолевают, к распределению мандатов допускается соединенный список, который формируется по методике, определенной в законе. Это реализуемо. Только соглашение должно быть заключено и обнародовано до выборов.

*Лысов В. И.* Хорошо бы восстановить в правах избирательные блоки, а там видно будет.

*Сергеев С. Г.* Блоки как политических партий друг с другом, так и политических партий с иными общественно-политическими объединениями, у которых это предусмотрено в уставе.

*Милов В. С.* Восстановление права формировать избирательные блоки является важнейшим условием возврата к полноценной политической конкуренции.

*Мазур А. В.* Отсутствие такой возможности обрекает партийную политику на неконструктивность и склочничество.

*Суворов А. Д.* Право на объединение для участия в политическом

процессе, в том числе единое участие через образование блоков партий увеличивает политическую конкуренцию. Партии с близкими идеями могут войти в парламент, это особенно актуально, когда при упрощении регистрации партий их будет образовано достаточное количество.

*Вилков А. А.* Возможность блокирования имеет смысл, а вот вариант соединения — это лишь предпосылка для политтехнологических инноваций, которые ничего не дают с точки зрения интересов избирателей.

*Курбангалеева Е. Ш.* Только за институт избирательных блоков. Другие варианты не поддерживаю.

*Радкевич С. Б.* Блоки — да. Принцип: общий список — общий результат.

*Волков Н. Ю.* Составление блока — заранее с общим списком. Избиратель должен знать, идет ли на выборы его партия отдельным списком или общим с другой партией. Это не должно зависеть от итогов голосования.

*Ковин В. С.* С обязательством создать единую фракцию. В случае несоздания или раскола объединенной фракции, все депутаты, избранные от распавшегося блока, теряют свои мандаты.

*Канкия Д. Н.* При этом порог для избирательных блоков должен быть выше, чем для политических партий.

*Макаренко Б. И.* Да, но не безразмерно: блок, занимающий одно место в бюллетене, и возможно — с более высоким барьером (например, 7%) — тоже нередкая мировая практика.

*Макаркин А. В.* Восстановить институт избирательных блоков, предусмотрев несколько более высокий избирательный барьер (например, 5% в случае снижения обычного до 4%).

*Шалаев Н. Е.* Избирательные блоки должны быть инструментом поддержки малых партий и развития партийной системы, а не способом удержания власти. Поэтому имеет смысл ввести норму, которая не давала бы вступать в блок партиям, если они уже обладают большинством в текущем составе избираемого органа. Иными словами, чтобы нельзя было создать блок, в который входят парламентские партии, в сумме обладающие 50% и более мандатов в этом органе.

*Какителашвили М. М.* Данный вопрос требует более детального правового регулирования (например, в части государственного финансирования по итогам выборов), а предложенные варианты — доработки.

*Елаев А. А.* Возможность для политического маркетинга и запуты-

вания избирателей. Достаточно разрешения на выдвижение кандидатур с чужой партийностью.

*Комментарий автора:*

Избирательные блоки для нас привычны. Этот институт действовал в 1993–2005 годах. Практика выявила как положительные, так и отрицательные моменты. Положительные — повышение конкурентности выборов, снижение потери голосов.

Отрицательным же моментом было то, что успешные блоки почти никогда не были построены как реальные партийные коалиции. Наиболее частым был сценарий создания блока под конкретное лицо или группу лиц, к которым затем привязывали какие-то партии (иногда — абсолютно формально). Очень часто избирательные блоки были просто легальным способом обойти запрет на манипулятивное создание партий непосредственно перед выборами и «под выборы».

Отдельной проблемой было то, что наименования блоков часто не имели никакого отношения к названиям блокообразующих партий и тем самым вводили избирателей в заблуждение. Однако этот недостаток было легко устранить. ЦИК России в 2004 году предложила, чтобы наименования блоков формировались исключительно из названий образовавших блок партий. Но вместо этого законодатели в 2005 году просто ликвидировали институт блоков, что очевидно было сделано с целью ослабить конкурентов «партии власти».

Институт соединения списков российским политикам незнаком, хотя он действовал на выборах в Учредительное собрание 1917 года, но это слишком давняя история. Когда я предложил его в 2009 году, он был почти единодушно встречен в штыки. За прошедшие годы отношение к нему начало меняться, и сегодня у него уже есть сторонники, хотя их еще недостаточно. Я по-прежнему считаю, что этот институт и более технологичен, и более демократичен, чем избирательные блоки<sup>1</sup>. Но для его внедрения ситуация еще не созрела.

Обсуждая блокирование партий, нужно иметь в виду, что оно может преследовать две разные цели. Для малых партий блокирование — это способ совместного преодоления заградительного барьера. У крупных партий целью блокирования может быть завоевание по итогам голосования абсолютного или относительного большин-

<sup>1</sup> Любарев А. Е. Сравнение двух способов блокирования политических партий на выборах // Конституционное и муниципальное право. 2012. №12. С. 31–35; Любарев А. Е. Избирательные системы: российский и мировой опыт. М.: РОО «Либеральная миссия»; Новое литературное обозрение, 2016. С. 378–387.

ства. Полагаю, что с точки зрения общественных интересов важна только первая цель, достижение которой повышает представительность парламента и снижает долю «потерянных» голосов. Вторая цель имеет в значительной степени манипулятивный характер.

В связи с этим я категорически не поддерживаю идею повышенного заградительного барьера для блоков. Такие нормы ставят препятствия для образования блоков, преследующих первую цель, и часто приводят к увеличению доли «потерянных» голосов.

В целом же при восстановлении института избирательных блоков нужно будет решить довольно много проблем, часть из которых до 2005 года была решена в общем удовлетворительно, а часть — не очень. Это процедуры создания блока, его руководящих органов, формирования списка, принятия решения о названии блока и его эмблеме. Также нужно будет решить вопрос о распределении между блокообразующими партиями прав и обязанностей после выборов, если блок окажется успешным. Здесь и распределение финансирования, и решения по вопросам замены членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса и т. п. Отдельный вопрос — о допустимости образования отдельных фракций партиями, входившими в блок.



## Тема 36. Выдвижение партией членов других партий

Отменить запрет на выдвижение партией членов других партий. «Да» ответил 51 эксперт (47%), «нет» — 52, затруднились 5. Среди юристов «да» ответили 37%, среди политологов — 44%, среди остальных — 57%. Среди москвичей «да» ответили 49%, среди представителей регионов — 46%.

*Авдонин В. С.* Практика выборов показывает, что этим запретом манипулируют.

*Елаев А. А.* Такой запрет избыточен и приводит к нежелательному снятию кандидатов.

*Мазур А. В.* Были примеры, когда партия отказывалась исключать из своих рядов члена, чтобы не пошел от другой. Крепостное право своего рода.

*Воробьев Н. И.* Вообще, это внутренне дело партии, им и надо предоставить такое право.

*Шалаев Н. Е.* Это личное дело партии. Причин не делать этого у партии более чем достаточно. Если партия, тем не менее, идет на такой шаг, к этому решению следует отнестись с уважением.

*Ковин В. С.* Точнее — разрешить выдвижение, но это автоматически должно означать выход из членства другой партии. То есть это не должно быть препятствием к участию в выборах, но лицо должно оставаться формально «обязанным» только одной партии. «Возвращение» в прежнюю партию (например, выдвижение от нее на других выборах) должно автоматически приводить к потере мандата, полученного по списку другой партии.

*Макаренко Б. И.* Понимаю, что это полезно, пока запрещены блоки, но слишком широкое поле для «политического цинизма».

*Суворов А. Д.* За исключение случаев при образовании блоков. А так выдвижение члена иной партии противоречит партийному принципу.

*Худолей Д. М.* Отмена нормы позволит партии проводить своих сторонников через партии-клоны.

*Вилков А. А.* В чем смысл такого выдвижения? Если у партии нет своих кандидатов, то зачем такая партия?

*Боброва Н. А.* Тогда в чем же смысл партийности?

*Галямина Ю. Е.* Нет, это ведет к политической проституции.

*Михалева Г. М.* Разрушает партийную систему.

*Лушникова Т. А.* Запрет является вполне логичным.

*Волков Н. Ю.* Это стимулировало «скупку» известных медийных кандидатов «денежными мешками» и политтехнологами, позволяло звездам спорта и кино неограниченно «торговать лицом» за деньги.

*Андрейчук С. В.* Партии должны быть партиями, а не просто франшизой по предоставлению права выдвигаться.

*Широ М. С.* Партийное членство предполагает наличие ответственности, а тут получается, что ответственность несется перед двумя партиями, а точнее ни перед кем.

*Комментарий автора:*

Меня удивило, что данное предложение получило такую слабую поддержку. Особенно то, что многие из тех, кто поддержал идею возвращения избирательных блоков, так боятся того, что по сути является неформальным блокированием.

Напомню, что запрет этот появился через год после отмены избирательных блоков. И был он реакцией на практику, когда некоторые партии стали блокироваться неформально, выдвигая совместный список под эгидой одной из партий.

Проблема эта имеет два разных аспекта. Один — это сознательное выдвижение партией представителя (часто даже лидера) другой партии. Делаться это может по разным причинам. Но «торговля лицом» со стороны звезд спорта и кино тут, по-моему, ни при чем: звезды редко вступают в партии (кроме, может быть, «партии власти», но ей обычно не изменяют).

В основном такие случаи — это как раз неформальные блоки, и они случаются при выдвижении списков. И дело не только в том, что запрещены формальные блоки. Ну не будет большая партия образовывать блок с малой (или даже с двумя–тремя малыми) ради того, чтобы включить в свой список лидеров этих двух–трех партий. И такие случаи я бы не называл ни проституцией, ни франшизой.

Самое забавное, что запрет этот действует весьма выборочно — если кто-то заинтересован в снятии кандидата-нарушителя. В 2015 году на выборах губернатора Иркутской области выяснилось, что выдвинутый «Единой Россией» врио губернатора С. В. Ерошенко не оформил выход из «Правого дела». Ход этой информации не дали, напротив, стали давить на региональное отделение «Правого дела», чтобы оно ее опровергло. А на выборах в Государственную Думу 2016 года от чужих партий выдвигались 8 партийных лидеров — и это

спокойно сошло с рук. Впрочем, у некоторых партий в уставе записано, что лидер может не быть членом партии — своеобразный трюк, позволяющий обходить такие запреты.

Другой аспект — выдвижение партией кандидата, который ранее был членом другой партии. В некоторых партиях довольно запутанная процедура выхода, некоторые, как отметил один из экспертов, сознательно удерживают гражданина в партии, несмотря на его желание из партии выйти. В итоге судебная практика нам дает массу случаев снятия кандидата из-за его якобы членства в другой партии, хотя членство это абсолютно фиктивное.

Наверное, с такими злоупотреблениями можно бороться, уточняя правила выхода из партии. Но в целом обсуждаемый запрет не может адекватно работать, поскольку у избирательных комиссий нет (и, я надеюсь, никогда не будет) списка членов партий. И проверить, не нарушен ли запрет, можно только по чьему-то доносу. Поэтому проще всего просто отменить данный запрет. Я уверен, что никакой серьезной опасности типа «разрушения партийной системы» такая отмена не таит.

## Тема 37. Избирательный залог

Восстановить избирательный залог на всех выборах (варианты: за исключением президентских, за исключением выборов в поселениях).

«Да» ответил 81 эксперт (75%), «нет» — 24, затруднились 3. Среди юристов «да» ответил 71%, среди политологов — 63%, среди остальных — 86%. Среди москвичей «да» ответили 80%, среди представителей регионов — 70%.

*Боброва Н. А.* С условием, что залог возвращается, если за кандидата проголосовали 5 и более процентов, и остается в бюджете, если кандидат набирает менее 5% голосов избирателей.

*Мазур А. В.* Это гораздо честнее, чем якобы бесплатный (на самом деле очень дорогой) сбор подписей с огромными возможностями произвола.

*Авдонин В. С.* Сокращение возможностей для манипуляций по подписям.

*Надеждин Б. Б.* Всяко лучше, чем подписи.

*Елаев А. А.* Пусть лучше платят залог, чем рисовальщикам подписей, так честнее.

*Милов В. С.* Залог устраняет возможности для административных манипуляций, присущие механизму со сбором подписей.

*Худолей Д. М.* На всех выборах, включая президентские. Как вариант, совместить залог со сбором подписей, процент которых будет значительно снижен по сравнению с сегодняшним барьером.

*Суворов А. Д.* Восстановить на всех уровнях выборов. Увеличивает политическую конкуренцию. При этом до избирателя доводятся сведения о том, что регистрации произведена на основании залога. И избиратель сам решит, нужно или нет голосовать за такого вот богадого кандидата.

*Воробьев Н. И.* На всех выборах! Но размер залога должен быть разумным. Кроме того, его надо дифференцировать применительно к уровню выборов.

*Какителашвили М. М.* Установив ограничения на его размер.

*Амосов М. И.* В федеральном законе необходимо установить единый принцип определения размера залога, применяемого по всей стране. В противном случае, как это уже было в Петербурге, региональным законодателем может быть установлен слишком высо-

кий уровень залога, делающий применение предлагаемого принципа фактически нереализуемым.

*Загребной Ю. Л.* Только для выборов регионального уровня.

*Ковин В. С.* Кроме президентских.

*Черепанова К. Ф.* За исключением президентских.

*Гришин Н. В.* За исключением президентских.

*Макаркин А. В.* За исключением президентских — важно для того, чтобы расширить возможности для участия в выборах, уменьшить число необоснованных снятий.

*Кузнецов А. М.* За исключением мелких выборов.

*Глобин Г. М.* Возможно, за исключением выборов в сельских поселениях.

*Михайлов В. В.* За исключением выборов в поселениях.

*Асеев С. Ю.* Но только на выборах депутатов за исключением выборов в поселениях.

*Макаренко Б. И.* Да, с указанными ограничениями. Для губернаторских неприменимо при нынешнем муниципальном фильтре.

*Черников В. А.* Это ограничит возможности отдельных граждан по участию в выборах. И не требуется вовсе, если будут реализованы другие пункты даже этой анкеты.

*Широ М. С.* Это может исключить участие малых партий, которые не смогут собрать залог.

*Берлявский Л. Г.* Избирательный залог — форма имущественного ценза на выборах.

*Волков Н. Ю.* Необоснованная преференция для «денежных мешков». Никакие избирательные права не должны продаваться за деньги. Богатые кандидаты не должны иметь преимущества перед другими.

*Комментарий автора:*

Вопрос об избирательном залоге — ключевой. Уверен, что без восстановления залога мы не решим проблему искусственного подавления конкуренции на выборах.

О проблемах регистрации по подписям поговорим в следующих темах. Здесь же важно в первую очередь то, что бесплатно можно собрать несколько десятков подписей (как на выборах депутатов-одномандатников в небольших муниципальных образованиях). А сбор тысяч, тем более десятков тысяч подписей требует больших денег.

Кто в этом сомневается, пусть посмотрит финансовые отчеты кандидатов в президенты 2018 года. Явлинский потратил на сбор 100 тыс. подписей 30,8 млн рублей. Кто-то может думать, что расхо-

ды слишком большие, другие же считают, что Явлинский — единственный, кто честно показал все расходы. Но у других кандидатов расходы тоже немалые: Путин на 300 тыс. подписей потратил 24,3 млн, Бабурин на 100 тыс. подписей потратил 6,4 млн, Титов — 3,3 млн, Собчак — 2,3 млн. И только Сурайкин сумел потратить «все-го» 0,5 млн (что дало основания подозревать его в утаивании расходов или в рисовке подписей).

Так что утверждения, будто избирательный залог — необоснованная преференция для «денежных мешков», — давно опровергнутый миф. «Денежные мешки» во все времена успешно регистрировались без залога, кроме тех случаев, когда они были неуютны власти. И никакого засилья «денежных мешков» в период, когда действовал залог, не было.

Более того, на практике регистрация по подписям для серьезных кандидатов обходится дороже залога. Поскольку деньги, потраченные на сбор подписей, уходят безвозвратно. А залог возвращается кандидату, получившему более 5%, — так было в 1999–2009 годах, когда залог действовал, и так должно быть в случае его восстановления. Иными словами, эти деньги не тратятся, теряются максимум проценты по банковскому депозиту за два–три месяца.

И еще важный момент: залог можно вносить только из избирательного фонда, поэтому его происхождение прозрачно. А расходы на сбор подписей часто осуществляются «черным налом», а значит, могут иметь криминальное происхождение.

В ответах некоторых экспертов я увидел еще одно недопонимание. Поскольку мы не предлагаем совсем отказаться от сбора подписей, а хотим ввести залог как альтернативу подписям по выбору кандидата, несостоятельны опасения, что это кого-то ограничит: у тех, кто способен собрать подписи за меньшие деньги или совсем без денег, эта возможность сохранится.

Остается вопрос, на всех ли выборах нужно вводить залог. В 2002–2009 годах залог был возможен на всех выборах, кроме президентских. Почему для президентских выборов было сделано исключение? Не знаю точно, но предполагаю, что участие в этих выборах в качестве кандидата дает такой уровень общероссийской известности, ради которого многие бизнесмены готовы потратить очень большие деньги. Возможно даже, что залог может просто окупаться бесплатным предоставлением очень дорогого эфирного времени на федеральных каналах. Поэтому его, скорее всего, не ввели из опасения, что будет слишком много желающих покрасоваться в эфире без ка-

ких-либо серьезных электоральных намерений. Впрочем, это все предположения, и вопрос требует дальнейшей проработки.

Что касается небольших поселений, то в них, по-видимому, должна быть заявительная регистрация — не только без залога, но и без подписей (об этом речь пойдет в теме №40). А в поселениях покрупнее залог, по-видимому, нужен, чтобы не было соблазна снимать кандидатов по подписям.

В заключение отмечу, что федеральный закон должен установить максимально допустимые размеры залога (по-видимому, с привязкой к числу избирателей в округе и, возможно, к прожиточному минимуму в регионе) — чтобы у региональных законодателей не было возможности поднимать его на недосягаемую высоту, тем самым превращая залог в неработающий институт.

## Тема 38. Регистрационные льготы для партий

Пересмотреть правила предоставления партиям регистрационной льготы. Варианты: полный отказ от льгот; отказ от льгот для кандидатов в мажоритарных округах; расширение оснований для льгот на региональных и муниципальных выборах; предоставление льгот всем партиям на муниципальных выборах; использование в качестве критерия для предоставления льготы доли полученных голосов, а не числа полученных мандатов; и т. п.

«Да» ответили 85 экспертов (79%), «нет» — 18, затруднились 5. Среди юристов «да» ответили 82%, среди политологов — 78%, среди остальных — 76%. Среди москвичей «да» ответили 75%, среди представителей регионов — 82%.

*Худолей Д. М.* Полный отказ от льгот, так как партия получает государственное финансирование. Этого достаточно для финансирования сбора подписей.

*Боброва Н. А.* Полный отказ от льгот. Партии и так находятся в неравных стартовых условиях из-за государственного финансирования. У них есть средства на сбор подписей, вот пусть и собирают. Тогда и оппонентов не будут рубить по подписям.

*Авдонин В. С.* Скорее, все же за вариант без льгот. Пусть партии лучше помнят, что они для избирателей, а не сами по себе.

*Суворов А. Д.* Отказать всем во льготах при регистрации. Иначе будут «на манеже все те же», и постоянно переизбрание один раз выигравших выборы. Такая консервация вредна.

*Воробьев Н. И.* Я за то, чтобы все партии участвовали в выборах на равных условиях. Никаких льгот так называемые парламентские партии иметь не должны. Иначе это изначально несправедливая система (игра), они начинают злоупотреблять своим положением и законодательно ущемлять права других, заботясь о себе любимых.

*Вилков А. А.* Отказ от льгот для кандидатов в мажоритарных округах, так как здесь кандидат должен в первую очередь проявить свои личностные качества, а не партийную принадлежность.

*Вискулова В. В.* Предоставление льгот всем партиям на муниципальных выборах.

*Елаев А. А.* Если партия сильная — она и так найдет деньги на залог или подписи, а если слабая — пусть освобождает место другим.

*Роцин А. В.* Если будет установлен избирательный залог — отме-



нить все льготы для партий.

*Милов В. С.* Лучше вообще ввести возможность равного выдвижения кандидатов, без всяких регистрационных льгот.

*Калачев К. Э.* Использование в качестве критерия для предоставления льготы доли полученных голосов, а не числа полученных мандатов.

*Волков Н. Ю.* 1. Пока в России много десятков партий, нельзя давать льготы всем партиям. 2. Отсутствие привилегий для реальных партий снова даст почву для произвола избиркомов при регистрации. 3. Система льгот должна усовершенствоваться, но не может быть слишком сложной. 4. Должна быть система привилегий для парламентских партий и система меньших привилегий для полупарламентских. 5. Рассмотреть два варианта признания партии «полупарламентской»: завоевание более 1% на федеральных выборах, либо наличие региональных депутатов не менее чем в 10 регионах.

*Мазур А. В.* Любое расширение возможности выдвинуть кандидатов сегодня полезно (главная проблема текущей системы — административный ресурс наловчился устранять реальных конкурентов).

*Завадская М. А.* Расширение оснований для предоставлений льготы.

*Широ М. С.* Необходимо расширить основания для льгот для партий на региональном и муниципальном уровне, что позволит участвовать большему количеству малых партий.

*Загребной Ю. Л.* Дополнительно к действующим льготам. 1. В регионах, где нет пропорциональной системы, предоставлять льготу на региональных выборах партиям, чьи кандидаты суммарно преодолели 5%. 2. Предоставление льгот всем партиям на муниципальных выборах.

*Молчанов О. А.* Льготы должны иметь все зарегистрированные партии.

*Макаренко Б. И.* Льготы партиям нужны — это сильный стимул для партстроительства и борьбы за успешный результат. Детали можно обсуждать и менять.

*Амосов М. И.* Регистрационные льготы особенно важны для оппозиционных партий. Их надо сохранять и развивать.

*Асеев С. Ю.* Действующая модель более-менее объективна, это вопрос наличия ресурсов и объективного потенциала партий.

*Комментарий автора:*

Число ответивших «да» достаточно большое, но оно складывается из тех, кто предлагает расширение льгот, и сторонников их полной

отмены. При этом, судя по комментариям, немалое число экспертов являются противниками льгот.

Льготы, безусловно, приводят к неравенству партий. В то же время такое неравенство Конституционный Суд РФ считает допустимым, если оно объективно оправдано, обосновано и преследует конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им.

В пользу регистрационных льгот, основанных на результатах предыдущих выборов, можно привести несколько аргументов, частично юридического, частично политического характера.

Во-первых, требование сбора подписей (как, впрочем, и внесения залога) направлено на подтверждение серьезности партии или кандидата. Партии, успешно выступившие на предыдущих выборах, в таком подтверждении не нуждаются.

Во-вторых, льготу можно рассматривать не только как преференцию, но и как компенсацию. Для малых, никому не известных и не пользующихся широкой поддержкой партий процесс выдвижения не представляет сложностей. Достаточно посмотреть, как многие партии в декабре 2017 года выдвигали кандидатов в президенты: в их съездах участвовали 44–47 делегатов (меньше 43 нельзя по закону). Серьезная партия не может себе такое позволить: у них выдвижение (в особенности списка кандидатов) требует предварительных обсуждений, согласований с активом на местах и т. п. У них есть история, и они с ней вынуждены считаться.

В-третьих, льготы, как отметили некоторые эксперты, это еще и защита конкурентности выборов. Слабые партии и их кандидаты власти не страшны, поэтому они часто через регистрационный фильтр проходят даже при весьма уязвимых подписях. А в отношении сильной партии и ее кандидатов у власти часто есть соблазн не допустить их до выборов, и придирки к подписям — самый распространенный вариант. Достаточно посмотреть, что происходит на губернаторских выборах, где нет партийных льгот: каждый год в муниципальном фильтре «застревает» один кандидат от КПРФ.

И совсем уже неюридический аргумент: льготы гораздо легче дать, чем потом отнять.

Однако предоставление льгот только парламентским партиям — наихудший вариант. У них сразу появляется соблазн ужесточать правила регистрации для остальных партий, что мы видели и в 2005 году, и в последующие годы. Все это ведет к консервации партийной системы, а если выразиться резче — к застою.

С другой стороны, предоставление льготы всем зарегистрированным партиям на всех выборах тоже не оправдано. Особенно в условиях, когда минимальная численность партии всего 500 человек. Я уверен, что если бы такие льготы были сохранены для выборов в Государственную Думу 2016 года, в них бы участвовало около 60–70 партий (рекорд 1995 года, 43 списка, точно был бы перекрыт), и это сильно затруднило бы выбор избирателя, засорило бы информационное пространство. Что касается предоставления льгот кандидатам от малых партий в мажоритарных округах, то оно дает им абсолютно неоправданное преимущество перед самовыдвиженцами.

Полагаю, что действующие правила предоставления льготы на выборах в Государственную Думу, позволившие участвовать в выборах 2016 года 14 партиям, близки к оптимальным. Главным их минусом я считаю то, что они ориентируются не на голоса избирателей, а на полученные мандаты, и это приводит к некоторым искажениям. Так, «Гражданская Сила» получила льготу за преодоление 5-процентного барьера на выборах в Собрание депутатов Ненецкого АО, где за нее проголосовало всего 702 избирателя. В целом же эта партия на региональных выборах 2012–2015 годов получила только 4 676 голосов, заняв в данном зачете лишь 35-е место среди всех партий. Не удивительно, что на выборах в Государственную Думу 2016 года эта партия заняла последнее место, получив 0,14% голосов.

Одной из нелепостей действующего законодательства можно считать то, что на региональных выборах почти во всех регионах список партий-льготников оказался короче, чем на выборах в Государственную Думу. Полагаю, что для стимулирования конкуренции льготы на региональных выборах необходимо предоставить большему числу партий. Правильнее всего предоставить здесь льготы тем же партиям, что и на выборах в Государственную Думу, и дополнительно тем, кто имел относительный успех в этом конкретном регионе.

Что касается муниципальных выборов, то здесь конкуренция слишком слабая (кроме выборов в региональных центрах), поэтому правильнее всего было бы предоставить льготу всем зарегистрированным партиям.

При всем при этом отсутствие льготы не должно приводить к перекрытию для партии и ее кандидатов возможности участвовать в выборах (как это произошло на выборах в Государственную Думу 2016 года). Поэтому необходимо и возвращать избирательный залог (см. тему №37), и реформировать систему регистрации по подписям (см. темы №41–45). Если это будет сделано, проблема регистрацион-

ных льгот утратит нынешнюю остроту.

## Тема 39. Муниципальный фильтр

Пересмотреть систему муниципального фильтра. Варианты: полный отказ от сбора подписей депутатов и глав; сохранение такого сбора факультативно по выбору кандидата наряду с залогом и сбором подписей избирателей; сбор подписей только у депутатов муниципальных образований верхнего уровня; существенное снижение доли подписей (например, до 1–2%); установление веса подписи депутата в зависимости от числа поданных за него голосов.

«Да» ответили 105 экспертов (97%), «нет» — 3, затруднившихся не оказалось. Среди юристов «да» ответили 95%, среди политологов — 100%, среди остальных — 98%. Среди москвичей «да» ответили 96%, среди представителей регионов — 98%.

*Черников В. А.* Так как депутаты составляют представительный орган МСУ, то ни они без него, ни он без них функционировать не могут. Согласование ими кандидатов на выборы в органы и должностные лица государственной власти антиконституционно, так как по сути является вмешательством представителей органа МСУ в формирование органов государственной власти субъекта РФ.

*Авдонин В. С.* Полный отказ. Этот фильтр — уродливое порождение бюрократического авторитаризма. Избиратели разберутся без всяких фильтров.

*Суворов А. Д.* Полный отказ, так как такое требование абсолютно абсурдно и кроме как именно что фильтрования себе оппонентов руками исполнительной власти никакой реальной нагрузки не несет.

*Вилков А. А.* Полный отказ от сбора подписей депутатов и глав позволит минимизировать использование административного ресурса.

*Милов В. С.* Лучше отменить муниципальный фильтр вообще. Муниципальный фильтр, как выяснилось, не препятствует появлению в бюллетенях безграмотных и непрофессиональных кандидатов — он используется лишь как инструмент отсева неугодных кандидатов.

*Елаев А. А.* Достаточно сбора подписей избирателей или внесения избирательного залога, муниципальный фильтр не влияет на окончательное предпочтение кандидата избирателями.

*Турченко М. С.* Регистрация должна быть только по подписям избирателей.

*Канкия Д. Н.* Отказ от мунфильтра. Партии, представленные в фе-

деральном и региональном парламенте, должны иметь возможность выдвигать кандидатов в губернаторы без дополнительных процедур. Для остальных партий и самовыдвиженцев, опционально или сбор подписей избирателей, но не более 0,5% от числа избирателей в регионе, либо избирательный залог в размере губернаторской зарплаты за весь срок работы.

*Волков Н. Ю.* Для парламентских партий — полный отказ. Для остальных — снижение числа подписей до 1–2%. Недопустимо условие, когда для партий (особенно — парламентских) выдвинуть кандидата в президенты много проще, чем кандидата в губернаторы.

*Амосов М. И.* Те партии, которые имеют фракции в региональных парламентах, должны иметь автоматическое право на выдвижение кандидатов на пост главы региона. Иначе получается абсурдная ситуация — в Петербурге в региональном парламенте представлены 6 партий, а по числу муниципальных мандатов выдвижение возможно только для одной партии. Муниципальный фильтр необходимо оставить для беспартийных кандидатов и для тех партий, которые не представлены в региональных парламентах.

*Лысов В. И.* Вероятно, должно быть закреплено право кандидата выбрать форму поддержки и регистрации. В случае выбора муниципального фильтра снизить требования к числу подписей депутатов и муниципалитетов.

*Вискулова В. В.* Сохранение такого сбора факультативно по выбору кандидата наряду с залогом и сбором подписей избирателей.

*Молчанов О. А.* Должно быть многообразие форм поддержки выдвижения кандидата. Подписи муниципальных депутатов, депутатов Законодательных Собраний, избранных по одномандатным округам и т. п.

*Ковин В. С.* Сохранение такого сбора факультативно по выбору кандидата в рамках сбора подписей избирателей (депутаты и главы как особый вид избирателей) при установлении веса подписи депутата в зависимости от числа поданных за него голосов и наряду с залогом. Допустим, нужно собрать 10000 подписей избирателей. Если кандидат получает 30 подписей депутатов, за которых в сумме проголосовало 6500 человек, ему остается собрать лишь 3500 подписей. Но таких депутатов-подписчиков из одного городского округа (где большие округа) не должно быть больше 2–3 и они не должны перебивать, например, 50% необходимых подписей.

*Воробьев Н. И.* Можно сохранить такой сбор только как факультативный, кандидат должен иметь право выбирать: сбор подписей из-

бирателей или сбор подписей депутатов, а также гарантировать каждому кандидату возможность залога.

*Макаренко Б. И.* Можно оставить петиционный принцип, но: снизить до 2–3% и разрешить ставить подписи за двух кандидатов; отменить для кандидатов от партий, представленных в Госдуме; снизить требование к доле представленных муниципальных образований.

*Лушикова Т. А.* Снижение до 1%, отмена квоты в  $\frac{3}{4}$ , право депутатов ставить более чем одну подпись (не ограничивая максимально количества). Отменить сбор подписей депутатов для партий, имеющих право принимать участие в выборах ГД без сбора подписей.

*Закондырин А. Е.* Муниципальный фильтр может существовать только при условии возможности подписи одного депутата за любое количество кандидатов (полная аналогия с подписями избирателей).

*Салин П. Б.* Существенное снижение доли подписей. При этом обязательно оставить второй тур выборов губернаторов при снижении муниципального фильтра.

*Галямина Ю. Е.* Снижение до 1 процента.

*Загребной Ю. Л.* Не менять в случае установления залога. При не установлении залога — снизить долю муниципальных образований, чьи депутаты поддерживают кандидата. Разрешить одному депутату поддерживать любое количество кандидатов.

*Комментарий автора:*

Результаты опроса показывают, что муниципальный фильтр в нынешнем виде отвергается экспертами почти единогласно. Основные обсуждаемые пути изменений: полный отказ от муниципального фильтра с заменой его другими формами (подписи избирателей и залог); предоставление кандидату возможности выбора одной из двух или трех форм поддержки; освобождение от фильтра партий, представленных в Государственной Думе и/или региональном парламенте; смягчение фильтра. Три последних варианта могут сочетаться друг с другом.

Муниципальный фильтр сам по себе — довольно спорный институт, имеющий как плюсы, так и минусы. Основная (а с точки зрения конституционного права — единственная) функция любого регистрационного фильтра — сократить число кандидатов до разумного уровня, отсеяв явно слабых кандидатов, не пользующихся существенной поддержкой избирателей и не имеющих шансов получить ее в ходе избирательной кампании.

Главное преимущество сбора подписей депутатов перед сбором подписей избирателей — меньшая трудоемкость сбора подписей и их

проверки. При этом поддержка кандидата муниципальными депутатами может рассматриваться как косвенный признак его поддержки избирателями.

С другой стороны, принципиальным минусом муниципального фильтра является то, что муниципальный депутатский корпус не всегда в полной мере представляет избирателей. Так, на выборах муниципальных депутатов доминирует мажоритарная избирательная система, при которой теряется значительная часть голосов, подаваемых за кандидатов, представляющих политические меньшинства. В результате эти меньшинства могут вообще не быть представлены в муниципальном депутатском корпусе, и тем самым они лишаются возможности участвовать в выборах глав регионов.

В связи с этим считаю недопустимым, чтобы муниципальный фильтр был единственно возможной формой поддержки. Он может существовать только как факультативный институт, используемый кандидатами по своему выбору.

Другой принципиальный вопрос. Если считать, что муниципальные депутаты выступают в качестве представителей избирателей, то почему у них равный вес голоса — независимо от размера их избирательного округа и их поддержки на выборах? И почему нужны только депутаты муниципальных депутатов, но нельзя использовать также депутатов региональных парламентов и Государственной Думы?

Отдельный вопрос — о необходимости собирать подписи депутатов двух уровней (кроме небольшого числа регионов, где нет нижнего уровня). В качестве аргумента в пользу муниципального фильтра иногда приводится то, что он способствует лучшей коммуникации между региональным и муниципальным уровнями власти. Однако полагаю, что взаимодействие должно осуществляться между соседними уровнями. Кандидатов фактически заставляют перескакивать через уровень, собирая подписи депутатов поселений. При этом сбор подписей депутатов поселений более трудоемкий, чем сбор подписей депутатов городских округов и муниципальных районов. К тому же депутатский корпус поселений менее политизирован, в нем меньше представительства политических партий.

Параметры фильтра (5–10% от суммарного числа депутатов и избранных глав,  $\frac{3}{4}$  от числа муниципальных образований верхнего уровня) подобраны очевидно с таким расчетом, чтобы фильтр невозможно было преодолеть без содействия региональной власти. Фактически получается, что глава региона (или врио главы) сам подбирает себе соперников. Очевидно, у него есть большой соблазн не допу-



стить до выборов наиболее сильных соперников. При этом для видимости конкуренции (а также для блокирования подписей) поддержка подписями зависящих от власти депутатов оказывается откровенно слабым кандидатам. В результате фильтр работает «с точностью до наоборот», пропуская слабых кандидатов и отсеивая сильных. При этом данные параметры абсолютно не гармонируют с нормами, действующими в отношении сбора подписей избирателей.

Наиболее одиозная норма — запрет депутатам подписываться более чем за одного кандидата. Этот запрет никак не может быть обоснован функцией отсева слабых кандидатов. В реальности он работал именно против сильных кандидатов, которые смогли собрать достаточное число подписей депутатов, но при этом оказывалось, что некоторые депутаты подписались и за другого кандидата. Однако это не отменяет того факта, что они пользуются поддержкой значительного числа депутатов.

При этом каждый депутат представляет достаточно широкий круг избирателей, и эти избиратели могут иметь разные предпочтения в отношении кандидатов. Закон же фактически запрещает депутату выражать волю разных кругов своего электората.

С юридической точки зрения обсуждаемый запрет приводит к недопустимому эффекту «без вины виноватого». Кандидат, собирая подписи депутатов, может не знать, что данный депутат дал свою подпись другому кандидату, и в результате несет ответственность за действия, в которых нет его вины. При этом сами депутаты, нарушившие закон, никакой ответственности за это нарушение не несут.

На практике такой запрет позволяет применять технологию блокирования подписей. Кроме того, отсутствие контроля за нотариальным заверением подписей депутатов позволяет оформлять подписи задним числом, в результате чего подпись, реально полученная раньше, признается недействительной.

Что касается предложений об освобождении от фильтра партий, представленных в Государственной Думе и/или региональном парламенте, то я считаю такой вариант допустимым. Однако в данный момент не хотелось бы делать упор на этом варианте, поскольку есть опасность, что парламентские партии, получив льготу, на этом успокоятся и не будут добиваться изменений для остальных.

## Тема 40. Заявительная регистрация кандидатов

Установить заявительный порядок регистрации для выборов муниципальных депутатов в небольших округах (например, при средней норме представительства менее 500) с правом регионального законодателя повышать эту планку.

«Да» ответил 81 эксперт (75%), «нет» — 21, затруднились 6. Среди юристов «да» ответили 68%, среди политологов — 78%, среди остальных — 79%. Среди москвичей «да» ответил 71%, среди представителей регионов — 79%.

*Волков Н. Ю.* Стимулирование местной демократии.

*Авдонин В. С.* Меньше ограничений — меньше манипуляций.

*Вилков А. А.* На муниципальном уровне имеет смысл максимально облегчить процедуру регистрации.

*Широ М. С.* На муниципальных выборах имеет смысл снизить барьеры для регистрации.

*Суворов А. Д.* Вполне можно запустить как эксперимент, только есть риск появления большого количества кандидатов, в том числе спойлеров.

*Закондырин А. Е.* Во многих небольших сельских поселениях просто нет кандидатов, местные администрации сами их ищут.

*Черников В. А.* Только менее 3000 человек. Если мы хотим уменьшить долю собираемых подписей в поддержку кандидата хотя бы до 1%, то в этом случае собрать нужно будет всего 30 подписей. Это родственники и друзья. Нет смысла в этой опции. Только время отнимает, а рейтинга кандидата у избирателей никак не выявляет.

*Рачинский С. З.* Не уверен, что нужно ЗакСам давать это право.

*Иванова С. Ю.* Право повышать планку должно быть регламентированное.

*Михалева Г. М.* Без права повышать.

*Галямина Ю. Е.* Надо, чтобы люди собрали подписи. Это проверка на минимальную адекватность.

*Лушикова Т. А.* Сейчас на этом уровне и так немного документов, и по 15–20 подписей. Считаю вполне адекватным существующий порядок.

*Комментарий автора:*

Действующий закон содержит следующее положение: «При проведении выборов в представительные органы муниципальных образо-

ваний со средней нормой представительства избирателей, установленной законом, но не более десяти тысяч сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов может не осуществляться, если законом субъекта Российской Федерации предусмотрен заявительный порядок регистрации кандидатов». Иными словами, региональный законодатель может устанавливать для муниципальных выборов заявительный порядок регистрации, а может и не устанавливать, и планку для заявительного порядка он также устанавливает самостоятельно, федеральный закон лишь ограничивает эту планку сверху.

В проекте Избирательного кодекса мы предложили иное регулирование этого вопроса. Мы исходили из требования сбора 1% подписей. Для округа, где 500 избирателей, 1% — это пять подписей. Требовать такое число подписей или меньшее не имеет никакого смысла. Требовать же для таких округов не менее 10 подписей, как в действующем законе, означает требовать более 2% подписей, что я считаю недопустимым.

Сейчас, если мы сохраним действующую с 2012 года норму о 0,5% подписей, планка средней нормы представительства должна быть уже не менее 1000 избирателей. А может быть, даже 2000 избирателей, чтобы не требовать менее 10 подписей — иначе допустимая доля брака при сохранении нормы в 10% получится меньше одной подписи.

При этом мы предлагаем дать региональному законодателю право повышать эту планку. Некоторые эксперты с этим не согласны, но тут, скорее всего, просто недопонимание. Повышение планки в данном случае — это не ограничение, а расширение возможности заявительного порядка.

Как верно отметил один из экспертов, на муниципальном уровне часто просто не хватает кандидатов. И на уровне региона видно, в каких по численности муниципальных образованиях следует поощрять конкуренцию. Если региональный законодатель считает, что планка должна быть выше федеральной, не надо ему в этом препятствовать.

## Тема 41. Доля собираемых подписей

Уменьшить долю собираемых подписей избирателей (варианты — до 1% там, где эта доля выше, до 0,5%, до 0,1%).

«Да» ответили 97 экспертов (90%), «нет» — 7, затруднились 4. Среди юристов «да» ответили 89%, среди политологов — 88%, среди остальных — 93%. Среди москвичей «да» ответили 84%, среди представителей регионов — 95%.

*Волков Н. Ю.* Упростит регистрацию добросовестным кандидатам.

*Авдонин В. С.* Меньше подписей — меньше манипуляций.

*Елаев А. А.* 1 процент — реальное количество подписей для честного сбора в отведенное время.

*Шалаев Н. Е.* Сбор подписей — не выборы, а фильтр для кандидатов-пустышек. Он должен быть разумным, а не превращаться в непреодолимый барьер.

*Худолей Д. М.* 1% — без вноса избирательного залога, 0,5% — при условии внесения избирательного залога.

*Лушникова Т. А.* Единое количество — 0,5% для всех уровней выборов.

*Милов В. С.* Доля собираемых подписей выше 1% фактически является запретительной, особенно в летнее время на выборах, проводимых в начале сентября. Достаточно взглянуть на то, какой большой (преобладающий) процент кандидатов не проходит через сбор подписей.

*Боброва Н. А.* В случае если будет отменен льготный порядок для парламентских партий, они первые проголосуют за уменьшение количества собираемых подписей.

*Загребной Ю. Л.* Да, если это про региональные выборы.

*Крыжов С. Б.* 0,5%, но не менее 10 — нормально. Совсем без фильтра — полезут для прикола россияне.

*Суворов А. Д.* Снизить до 0,1% при минимуме, скажем, 100 подписей для муниципальных и 500 для региональных для мажоритарных округов.

*Асеев С. Ю.* Плоская шкала в 1% для всех выборов.

*Кузнецов А. М.* Чем крупнее выборы, тем доля подписей должна быть ниже.

*Комментарий автора:*

Вопрос касается традиционного сбора подписей. Если изменить

порядок сбора подписей, как это предлагается в следующей теме, то требуемая доля должна быть значительно меньше.

Мы можем исходить из рекомендаций Венецианской комиссии — не требовать более 1%. Поэтому 3%, которые сейчас требуются для одномандатников на выборах в Государственную Думу и региональные парламенты, безусловно, чрезмерны.

Один из экспертов предлагает плоскую шкалу для всех выборов, другой замечает, что чем крупнее выборы, тем доля подписей должна быть ниже. Обе точки зрения имеют право на существование. А вот нынешняя ситуация, когда в более крупных округах (в Госдуме и в региональный парламент) требуется в шесть раз большая доля, чем в небольших (на муниципальных выборах), абсолютно алогична.

## Тема 42. Порядок сбора подписей

Изменить порядок сбора подписей избирателей (возможно, только для больших округов, например, при средней норме представительства более 50 тыс. избирателей). Варианты: сбор подписей в специально отведенных местах (главным образом, в помещениях избирательных комиссий) под наблюдением избирательных комиссий; сбор подписей через портал Госуслуг. Оба варианта можно совместить, при этом доля подписей должна быть уменьшена.

«Да» ответили 74 эксперта (69%), «нет» — 26, затруднились 8. Среди юристов «да» ответили 58%, среди политологов — 72%, среди остальных — 74%. Среди москвичей «да» ответили 67%, среди представителей регионов — 70%.

*Шалаев Н. Е.* Эта мера сделает сбор подписей удобнее для граждан и безопаснее для сборщиков.

*Калачев К. Э.* Долго подписей уменьшить, совместить все варианты.

*Вилков А. А.* Либерализация этих процедур и соответствующее повышение уровня конкуренции будет способствовать росту доверия.

*Милов В. С.* Если сохранять институт сбора подписей (я все же придерживаюсь точки зрения, что его надо полностью заменить избирательным залогом), то нужно ввести возможность собирать их в такой форме (например, через портал Госуслуг), чтобы устранить возможность посеять сомнения в их подлинности.

*Суворов А. Д.* Сбор подписей всеми доступными способами. Вариант под присмотром избиркома вполне не плох, исключит дальнейшее оспаривание по мотиву подписал — не подписал.

*Черников В. А.* Свыше 40 тысяч.

*Глобин Г. М.* Здесь вопрос в том, как заранее определить допустимую долю подписей. Не знаю, как насчет портала Госуслуг, но полагаю, что мало кто пойдет добровольно в избиркомы (хотя в принципе этот вариант самый лучший).

*Авдонин В. С.* Давно пора собирать подписи через Интернет. Через Интернет люди совершают серьезные сделки, платят налоги и т.д., и способов строгой идентификации личности там достаточно. Сбор подписей должен проходить в сети под контролем систем, подобных банковским идентификаторам. Сбор и контроль подписей должны быть автоматизированы (например, привязаны к банковским картам), а контроль чиновников — исключен.

*Елаев А. А.* Госуслуги — интересный вариант в сочетании с другими, особенно при проведении регистрации кандидатов через Госуслуги. Но бумажные подписные листы достаточно традиционны для полевой работы.

*Байнова М. С.* Через портал Госуслуг — уменьшается фальсификация, упрощается сбор, конкурентные выборы.

*Ковин В. С.* На всех выборах, начиная с городских округов и муниципальных районов, и выше уровнем: сбор подписей в специально отведенных местах (главным образом, в помещениях избирательных комиссий) под наблюдением избирательных комиссий; сбор подписей через портал Госуслуг дополнительно к обычной процедуре. В городских и сельских поселениях: через портал Госуслуг дополнительно к обычной процедуре.

*Канкия Д. Н.* Процедуру сбора необходимо упрощать, в частности принимать электронные подписи, но никак нельзя вводить ограничение по месту сбора.

*Волков Н. Ю.* Только в специально отведенных местах. Портал Госуслуг не контролируется представителями партий и общественными наблюдателями.

*Роцин А. В.* Ввести в процедуру сбора подписей за кандидата/партию опцию «подпись по телефону»: некий гражданин/гражданка дает ФИО плюс данные паспорта, свой номер телефона — и обязуется в случае необходимости прибыть лично и удостоверить свою подпись в период проверки подписей.

*Белов С. А., Алехина И. С.* Скорее да, но продумать варианты: дополнительная нагрузка на комиссии, возможное отсутствие помещений достаточной площади у ИК, возможность ограничения доступа в помещение ИК, Госуслуги — тотальный контроль: система может «зависнуть».

*Боброва Н. А.* Надо разрешить сбор подписей в МФЦ, там люди все равно в очередях сидят и стоят. Запретить сбор подписей через социальных работников собесов, в школах. А вот в очередях можно собирать (даже в поликлиниках разрешить).

*Загребной Ю. Л.* В перспективе, через пятилетку, при надлежащей предварительной подготовке.

*Крыжов С. Б.* 1. Сбор подписей через портал Госуслуг как первый шаг к референдуму и голосованию через портал надо проработать и опробовать, но вводить на ближайших выборах не надо. Постепенно по мере проработки. С контролем над порталом. 2. Принцип — разрешено то, что не запрещено, для гражданина должен соблюдаться

ся. Если еще где-то нельзя собирать — внесите в закон. А определять только определенными местами — это необоснованное ограничение права (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

*Макаренко Б. И.* При снижении доли подписей острота проблемы уйдет.

*Амосов М. И.* Не вижу необходимости. Система сбора подписей, которая применялась ранее, имеет ряд преимуществ. Прежде всего, она нацеливает потенциального кандидата (кандидатов) на работу с избирателем, что само по себе хорошо. Совершенствование правил должно лежать в плоскости борьбы со злоупотреблениями проверяющих инстанций.

*Комментарий автора:*

В теории сбор подписей избирателей призван продемонстрировать, что партия или кандидат имеют поддержку избирателей. Однако из практики уже давно понятно, что это не так. Начиная с 1995 года постоянно возникают ситуации, когда кандидат или избирательное объединение на выборах получают меньше голосов избирателей, чем им зачтено подписей при регистрации.

Одна из причин — массовая «рисовка» подписей, с которой никак не получается бороться по разным причинам, в том числе и из-за неудачных правил проверки подписей (о чем речь пойдет в следующей теме). Но есть и более фундаментальная причина. Сложившийся порядок сбора подписей, когда сборщики приходят к избирателям домой или поджидают их в других местах нахождения с паспортом, привел к парадоксальному эффекту: собрать подписи на неизвестного кандидата стало легче, чем за известных политиков, имеющих не только сторонников, но и недоброжелателей.

Оба этих фактора можно преодолеть, если изменить порядок сбора: не сборщик должен идти к избирателю, а, условно говоря, избиратель к сборщику. Тогда подписи будут ставить те, кто действительно поддерживает кандидата или партию (конечно, остается опасность покупки подписей, но в случае введения избирательного залога это станет неразумным). Но при таком порядке число собираемых подписей следует значительно уменьшить — по-видимому, раз в десять.

Еще в 2000 году ЦИК предложила собирать подписи в специально отведенных местах под наблюдением членов избирательных комиссий. Тогда эта идея не была поддержана. Позднее мы попробовали ее реализовать в своем проекте Избирательного кодекса. Наше предложение состояло в том, чтобы оставить традиционный сбор подписей только для избирательных округов со средней нормой представи-



тельства менее 50 тыс. избирателей (это выборы мэров небольших городов, районов и поселений, выборы депутатов-одномандатников в не очень больших регионах и практически во всех муниципальных образованиях). При требовании подписей в размере 1% в округе с 50 тыс. избирателей нужно собрать 500 подписей — это еще по силам самому кандидату с небольшой командой.

В более крупных округах (это выборы Президента, губернаторов, мэров крупных и средних городов, депутатов в больших регионах) предлагался иной порядок. Максимально допустимое требуемое число подписей устанавливалось на уровне 0,1%. Устанавливался минимальный норматив количества помещений для сбора подписей (не менее одного на 100 тыс. избирателей) и минимальное время работы таких помещений, а также определенная процедура заверения подписных листов членами наблюдающей избирательной комиссии.

При таком порядке во-первых, можно будет не сомневаться, что подписи действительно собраны, а не нарисованы, а во-вторых, что подписи будут ставить избиратели, действительно поддерживающие выдвижение данного кандидата или списка. Еще одним достоинством является возможность децентрализовать процедуру проверки подписей, то есть возложить обязанность по проверке подписей на те избирательные комиссии, под наблюдением которых сбор подписей проводился. Такая децентрализация существенно затруднит злоупотребления при «выбравке» подписей.

В последние годы стало активно обсуждаться предложение о сборе подписей через портал Госуслуг. Такой порядок имеет в основном те же достоинства, кроме того, облегчит сбор подписей «домоседов» или тех, кто по разным причинам не хочет посещать помещения избирательных комиссий. Но этот порядок еще требует тщательной проработки.

Можно ли совместить разные способы сбора? Полагаю, что сбор в определенных местах и сбор через Госуслуги вполне совместимы, поскольку в обоих случаях число собираемых подписей должно быть сокращено. С традиционным сбором подписей эти два способа вряд ли можно совместить, поскольку они основаны на других принципах.

## Тема 43. Признание подписи избирателя недействительной

Сократить перечень оснований для признания подписи избирателя недействительной (не должны браковаться подписи, если избиратель может быть однозначно определен и нет доказательств, что он не ставил свою подпись).

«Да» ответили 100 экспертов (93%), «нет» — 5, затруднились 3. Среди юристов «да» ответили 87%, среди политологов — 94%, среди остальных — 98%. Среди москвичей «да» ответили 92%, среди представителей регионов — 93%.

*Вилков А. А.* Именно здесь заложена предпосылка для технологий отсеечения «ненужных» кандидатов.

*Лысов В. И.* Нужно устранить произвол «проверяльщиков».

*Елаев А. А.* Убрать формальности, зависящие от переписчика и невозможные к контролю штабом, если такой избиратель действительно существует и действительно ставил свою подпись.

*Мазур А. В.* Если есть явно выраженная воля избирателя — огрехи оформления не должны приводить к ее непризнанию.

*Загребной Ю. Л.* А также предусмотреть механизмы оперативной проверки, оспаривания заключений экспертов–почерковедов и др. Поскольку имеются случаи, когда такие эксперты не признавали даже подписи самого кандидата в подписных листах, и есть многочисленные случаи ошибок паспортной системы.

*Суворов А. Д.* Главный критерий — подписал или нет, иные основания — это явная невозможность определить, обладает подписант активным избирательным правом или нет. При сборе подписей в избирательной комиссии вообще исключить всякие основания.

*Боброва Н. А.* Признать свидетельские показания избирателей, поставивших свои подписи, допустимым доказательством, в том числе в суде.

*Катаев Д. И.* Ввести право кандидата добавить листы взамен забракованных.

*Милов В. С.* Как минимум личное свидетельство избирателя должно ставиться выше любых других критериев («справки ФМС» и т.п.).

*Галямина Ю. Е.* По суду только.

*Крыжов С. Б.* Надо установить, что заявление избирателя о том,

что он ставил подпись, поданное в избирком или суд, является основанием для безусловного признания его подписи достоверной и действительной. А сейчас для суда слово эксперта может быть важнее.

*Комментарий автора:*

Случаев, когда известный и популярный кандидат получал отказ в регистрации по результатам проверки подписей, очень много. И это абсолютно ненормально, это не просто «эксцесс исполнителя», а наличие системных дефектов.

С эксцессами исполнителей тоже надо бороться. В частности, путем установления ответственности экспертов, делающих заключение о недействительности подписей.

Но... Вот постоянно обсуждается тема, что эксперты–почерковеды бракуют подпись, и ни для избиркома, ни для суда свидетельство самого избирателя не может перевесить заключение эксперта. Подозреваю, что здесь все хитрее. Я давно не проводил таких исследований, и было бы полезно сейчас их провести. Но раньше, я помню, четко фиксировалось: число подписей, признанных недостоверными (то есть подложными), было ничтожно, подавляющее большинство забракованных подписей было из разряда недействительных.

Так за что же бракуют подписи эксперты–почерковеды? Вот два замечательных основания из пункта 6.4 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...»:

е) подписи избирателей, даты внесения которых проставлены избирателями несобственноручно;

л) подписи избирателей, если сведения о них внесены в подписной лист не самими избирателями, ставящими подписи, и не лицом, осуществлявшим сбор подписей избирателей.

Я так понимаю, что если эксперт утверждает, что подпись не избирателя, а избиратель под присягой заявляет, что ставил подпись, суд должен верить избирателю. Но если эксперт утверждает, что избиратель не своей рукой поставил дату, а сам избиратель заявляет противоположное, тут уже избирателю можно и не поверить.

Но надо ставить более фундаментальный вопрос: а почему в случае, если дата поставлена не рукой избирателя, подпись признается недействительной? Почему признается недействительной подпись избирателя, если данные в подписной лист за него внесла жена или дочь? Где тут правовая логика?! Если избиратель собственноручно поставил подпись, какое у нас право эту подпись не признавать из-за того, что не он сам написал восемь цифр?

Когда-то я слышал ответ на эти вопросы. Мол, у почерковедов нет

возможности напрямую выявить поддельные подписи, поэтому им дается возможность выявить их по косвенным признакам. Я с таким подходом согласиться не могу. Мы слишком далеко зашли в этой неправовой логике.

Я здесь не буду обсуждать другие основания для признания подписи недействительной. Для меня принципиально, что перечень этих оснований надо сокращать. И руководствоваться принципом: не должны браковаться подписи, если избиратель может быть однозначно определен и нет доказательств, что он не ставил свою подпись.

## Тема 44. Проверка подписей избирателей

Предусмотреть разный порядок проверки подписей на предмет действительности и достоверности. Вариант: на предмет действительности должны проверяться все подписи; на предмет достоверности размер выборки можно сократить. Также должны быть разные допустимые доли недействительных и недостоверных подписей (например, для недействительных — 20%).

«Да» ответили 78 экспертов (72%), «нет» — 17, затруднились 13. Среди юристов «да» ответили 68%, среди политологов — 75%, среди остальных — 74%. Среди москвичей «да» ответили 65%, среди представителей регионов — 79%.

*Худолей Д. М.* Нужно отличать недействительные и недостоверные подписи. Недостоверные подписи могут быть признаны достоверными в судебном порядке (например, при личном подтверждении в суде избирателем своей подписи).

*Милов В. С.* На самом деле при упрощении процедуры верификации подписей (см. ответ в теме 43) эта казуистика утрачивает свою роль.

*Загребной Ю. Л.* За недостоверные, подложные подписи должна быть строгая ответственность виновных лиц.

*Боброва Н. А.* Необходимо ввести норму, согласно которой специалист, осуществляющий проверку подписей, подписывает предупреждение об уголовной ответственности за дачу заведомо ложного заключения.

*Молчанов О. А.* Только наоборот. На достоверность проверяются все подписи. На действительность — по выборке. Разные доли — хорошая идея.

*Елаев А. А.* Существующий порядок содержит оптимальное количество трудовых затрат. Необходимо предусмотреть обязательную передачу вопроса на рассмотрение правоохранительных органов в случае выявления недостоверных подписей.

*Крыжов С. Б.* Не надо путаницы. Пусть проверяют все одинаково.

*Лушникова Т. А.* Сложно.

*Комментарий автора:*

Любопытно: по итогам опроса поддержка довольно большая, но среди комментариев много негативных или выражающих сомнения. Попробую подробно объяснить свою позицию.

Почему я считаю, что подписи на предмет недействительности нельзя проверять выборочно? Смысл подписного фильтра — кандидат должен продемонстрировать, что он смог собрать требуемое количество подписей. Если мы проверяем все подписи, то число забракованных вычитается, и дальше смотрим: сколько осталось, достаточно или нет.

Если же проверка выборочная, то какой из нее можно сделать вывод? Вот проверили 20% и нашли в них 12% процентов брака. Дальше логика такая: с некоторой вероятностью можно утверждать, что и в генеральной совокупности (или, если простым языком, среди всех подписей) доля брака тоже составляет 12%. Я же полагаю, что вопрос реализации гражданином пассивного избирательного права не может решаться на основе вероятностных соображений.

Напомню, что недействительные подписи — это по сути подписи, оформленные с ошибками. И в отношении них вероятностные соображения весьма зыбки. Попались по жребию листы не очень аккуратного сборщика — по ним нельзя делать вывод о качестве листов других сборщиков.

С недостоверными подписями ситуация иная. Каждая недостоверная подпись — это следствие уголовного преступления. Если их выявлено некое даже не очень большое количество — это серьезное основание не доверять кандидату. И в этом случае отказ ему в регистрации будет основан уже не на том, что он собрал недостаточное число подписей (как в случае недействительных подписей) — это уже будет санкция за преступление, пусть совершенное не им самим, но людьми, действовавшими в его интересах. Кандидат не может не нести ответственности за такие действия.

Важно также понимать, что проверки на предмет недействительности и на предмет недостоверности сильно различаются по трудоемкости. Особенно если мы исключим ряд оснований для признания подписи недействительными, требующие заключения почерковеда (см. предыдущую тему). Признание подписи недостоверной требует серьезного почерковедческого исследования, поэтому здесь должна быть небольшая выборка. И небольшая доля подписей, выбраковка которых приводит к отказу в регистрации. Это, кстати, в интересах кандидатов тоже. Чем меньше таких подписей проверяется, тем легче оспаривать их выбраковку.

В заключение отмечу, что нынешний порядок уже привел к парадоксальной ситуации: забраковать честно собранные подписи стало легче, чем мастерски подделанные. И исправить эту ситуацию можно

только радикальным пересмотром правил сбора и проверки подписей.

## Тема 45. Допустимый избыток представляемых подписей

Увеличить допустимый избыток представляемых подписей (например, до 20%).

«Да» ответили 88 экспертов (81%), «нет» — 17, затруднились 3. Среди юристов «да» ответили 79%, среди политологов — 84%, среди остальных — 81%. Среди москвичей «да» ответили 86%, среди представителей регионов — 77%.

*Лушникова Т. А.* До 25% уже была доля, вполне спокойно регистрировалось большинство кандидатов.

*Волков Н. Ю.* Это просто необходимо.

*Федин Е. В.* Отличная мера, по-моему. Все равно больше максимально допустимого избытка собирают часто, отбирая лучшие. Ну и пусть бы больше приносили. Усложняет проверку, поэтому убирать совсем не выглядит правильным.

*Милов В. С.* Непонятно, зачем вообще ограничивать избыток. Это еще один административный барьер, искусственно сужающий пространство маневра для кандидата по отбраковке подписей.

*Молчанов О. А.* А зачем ограничивать число сдаваемых подписей?

*Ковин В. С.* Особенно при малом числе требуемых подписей (например, если меньше 20 подписей, то можно и на 50% превысить, т.е. 30 сдать). Можно попробовать какую-то понижающуюся шкалу разрабатывать.

*Макаркин А. В.* Да, до 15%.

*Крыжов С. Б.* Может быть и до 25%.

*Елаев А. А.* Если ужесточить критерии признания, это бессмысленно и приведет к нарушению равенства кандидатов.

*Комментарий автора:*

Ответить на вопрос — зачем ограничивать избыток подписей — нетрудно: чтобы не увеличивать сверх меры трудоемкость их проверки. Особенно если отказаться от выборочной проверки, как это предложено в предыдущей теме.

Норма о допустимом избытке представляемых подписей всегда соответствовала норме о допустимой доле брака в подписных листах — 15 ли процентов было, 25, 5 или 10 — обе нормы одинаковы. Кстати, с математической точки зрения это не совсем верно.



Если, скажем, избыток 10% от числа требуемых подписей, и кандидат представил подписи по максимуму, то при сплошной проверке для него важно, чтобы было забраковано не больше этого избытка. От числа проверяемых подписей это будет уже не 10%, а 10/110, то есть 9,09%. Но не будем придираться к «мелочам».

Увеличение допустимого избытка нужно именно для того, чтобы кандидат не пострадал при обнаружении у него не очень большой доли брака. Если не принять обсуждаемое в предыдущей теме предложение об отказе от выборочной проверки, то точно так же надо повышать и допустимую долю брака.

Опыт показал: при сборе большого числа подписей абсолютно чистых подписных листов не бывает. Какая-то доля брака всегда есть. Даже в подписных листах Путина на выборах 2018 года найдено 0,39% недействительных подписей. Иными словами, само по себе наличие брака в подписных листах неизбежно и не может ставится кандидату в вину. Чтобы кандидату можно было с полным правом отказаться в регистрации, доля брака должна быть достаточно большой.

Когда в 2005 году допустимая доля брака и допустимый избыток подписей были снижены до 5% на федеральных выборах и до 10% на остальных, я не видел сколько-нибудь внятных обоснований, почему остановились на этих цифрах и почему столь серьезная разница для различных выборов. Но уже тогда было ясно, что эти ограничения чрезмерны, и практика 13 прошедших лет это подтвердила.

Напомню, что в 1997–2002 годах на всех выборах планка была на уровне 15%, а в 2002–2005 годах — на уровне 25%. Эти числа тоже никто никогда не обосновывал, но практика показывала их адекватность. Сейчас, я полагаю, имеет смысл взять среднее между этими двумя числами, то есть 20%. Вполне удобное число, одна пятая.

## Тема 46. Право кандидата доносить недостающие документы

Разрешить кандидату и избирательному объединению доносить недостающие документы.

«Да» ответили 95 экспертов (88%), «нет» — 10, затруднились 3. Среди юристов «да» ответили 87%, среди политологов — 88%, среди остальных — 90%. Среди москвичей «да» ответили 84%, среди представителей регионов — 91%.

*Авдонин В. С.* Уменьшает произвол и манипуляции.

*Суворов А. Д.* Это уменьшает произвол в отказе в регистрации.

*Мазур А. В.* Чем меньше формальных поводов для отказа в регистрации — тем лучше.

*Белов С. А., Алехина И. С.* Установить перечень таких документов.

*Елаев А. А.* Желательно перевести всю первичную приемку документов в МФЦ или на сайт Госуслуг.

*Крыжов С. Б.* Но не все. Заявление кандидата и подписанные документы избирательного объединения доносить нельзя.

*Лысов В. И.* Такая практика уже есть, ее нужно просто законодательно утвердить.

*Молчанов О. А.* Кандидаты должны быть ответственными людьми.

*Лушикова Т. А.* Уже есть такая норма, вполне адекватная.

*Комментарий автора:*

Закон содержит следующее положение:

«Не позднее чем за один день до дня заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, списка кандидатов, кандидат вправе вносить уточнения и дополнения в документы, содержащие сведения о нем, а избирательное объединение — в документы, содержащие сведения о выдвинутом им кандидате (выдвинутых им кандидатах), в том числе в составе списка кандидатов... (за исключением подписных листов с подписями избирателей и списка лиц, осуществлявших сбор подписей избирателей) ... в целях приведения указанных документов в соответствие с требованиями закона, в том числе к их оформлению... В случае отсутствия копии какого-либо документа..., кандидат, избирательное объединение вправе представить ее не позднее чем за один день до дня заседания избирательной ко-

миссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, списка кандидатов».

Таким образом, право кандидата вносить уточнения и дополнения в представленные документы четко оговорено, а о праве доносить недостающие документы, кроме копий, в законе ничего не говорится.

Практика применения закона противоречива и часто приводит к отказам в регистрации или исключению кандидатов из списка.

Так, Конституционный Суд РФ в пункте 2.3 Определения от 1 июня 2010 года №784-О-О указал: «По своему смыслу данные законоположения, как призванные гарантировать гражданам Российской Федерации реализацию конституционного права на участие в выборах, предполагают право кандидата восполнить недостающие сведения и обязанность избирательной комиссии уведомить его о неполноте представленных сведений, независимо от того, чем обусловлена эта неполнота — недостаточным отражением необходимых сведений в представленных документах или же непредставлением какого-либо документа или документов».

Однако многие правоприменители продолжают придерживаться иной трактовки. Так, в Постановлении ЦИК России от 19 июля 2016 года №25/242—7 сказано: «Документы в отношении кандидатов должны быть представлены в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации одновременно с федеральным списком кандидатов и иными установленными Федеральным законом документами. Дополнительное (в последующем) представление в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации документов, предусмотренных частью 5 статьи 42, частью 7 статьи 48 Федерального закона, не допускается». Аналогичное толкование содержится в Постановлении ЦИК России от 20 июля 2016 года №26/251—7.

Полагаю, что этот вопрос необходимо окончательно урегулировать в законе в пользу права кандидатов и избирательных объединений доносить недостающие документы. Исключением должны являться заявление кандидата и подписные листы (впрочем, можно было бы разрешить доносить и подписные листы, но только до окончания срока представления документов на регистрацию). Иначе так и будет продолжаться практика отказов в регистрации за недостатки в документах, явно несоразмерные столь серьезной санкции.

## Тема 47. Основания для отказа в регистрации

Сократить перечень оснований для отказа в регистрации и отмены регистрации. Возможно увеличение числа оснований, для которых необходимо судебное решение.

«Да» ответил 91 эксперт (84%), «нет» — 12, затруднились 5. Среди юристов «да» ответили 76%, среди политологов — 84%, среди остальных — 93%. Среди москвичей и представителей регионов результат одинаков — 84%.

*Авдонин В. С.* Уменьшает произвол и манипуляции.

*Милов В. С.* За мелкие нарушения в документах вообще нельзя снимать с регистрации.

*Загребной Ю. Л.* Увеличение числа оснований, для которых необходимо судебное решение.

*Крыжов С. Б.* По недостоверным сведениям о судимости — оставить. Если можно исправить то, что послужило основанием для отказа, следует регистрацию рассматривать повторно после устранения недостатков в определенный срок.

*Елаев А. А.* Существующее количество оснований адекватно обстановке.

*Лушникова Т. А.* Возможно сделать их более точными, но сильно сокращать не стоит. Отзыв партией выдвинутых кандидатов — только через суд с доказательствами нарушений партийной дисциплины.

*Комментарий автора:*

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...» содержит 19 пунктов оснований для отказа в регистрации кандидата и 16 пунктов оснований для отказа в регистрации списка кандидатов. При этом некоторые пункты включают фактически несколько оснований. Так, есть пункты о нарушении ограничений, предусмотренных пунктом 1 или 1.1 статьи 56 данного Федерального закона. Но если пункт 1 касается экстремистской деятельности, то в пункте 1.1 говорится о злоупотреблении свободой массовой информации в иных, чем указанные в пункте 1 формах, а также о нарушении законодательства об интеллектуальной собственности.

Далеко не все из этих пунктов отвечают принципу соразмерности. В частности, считаю безусловно необходимым, чтобы санкции за нарушение законодательства об интеллектуальной собственности не выходили за пределы гражданского законодательства и не включа-

ли бы отказ в регистрации и отмену регистрации кандидата и списка кандидатов. Также неадекватным является отказ в регистрации за несоздание избирательного фонда, за мелкие недостатки в представленных документах.

Отдельный вопрос — основания, которые требуют фактически расследования, что не входит в компетенцию избирательной комиссии. В действующем законе уже есть два основания, которые избирательная комиссия может применять только после судебного решения. Это подкуп избирателей и экстремистская деятельность. Полагаю, что также предварительное судебное решение должно требоваться и по некоторым другим основаниям — превышение допустимого уровня недостоверных (т.е. поддельных) подписей, использование преимуществ должностного положения, несоблюдение при выдвижении требований партийного устава.

## **Тема 48. Предвыборный отпуск для высокопоставленных чиновников**

Вернуть норму, обязывающую высокопоставленных чиновников, т.е. лиц, замещающих государственные или муниципальные должности (за исключением Президента РФ), уходить в предвыборный отпуск.

«Да» ответили 97 экспертов (90%), «нет» — 9, затруднились 2. Среди юристов «да» ответили 95%, среди политологов — 88%, среди остальных — 88%. Среди москвичей «да» ответили 88%, среди представителей регионов — 91%.

*Авдонин В. С.* Может быть, как-то ограничит давление власти на выборы.

*Милов В. С.* Это ограничит использование админресурса на выборах.

*Вилков А. А.* Это не панацея, но способствует снижению возможностей использовать административный ресурс.

*Суворов А. Д.* Уменьшает влияние административного ресурса.

*Широ М. С.* Возникает коллизия, при которой активное информирование о деятельности чиновника по сути заменяет агитацию, в то время как другие кандидаты не имеют такого же объема доступа к СМИ.

*Мазур А. В.* Стандарт ведения избирательной кампании — за госсчет в порядке «информирования о деятельности» с перекрытием каналов информации о конкурентах.

*Байнова М. С.* По ТВ во время выборов один Собянин был.

*Худoley Д. М.* Лично я считаю, что и Президент должен уходить в отпуск, так как его обязанности может исполнять председатель Правительства РФ.

*Лебедев А. В.* Для всех, включая для Президента. Это неработающая государственная система, если страна за полтора месяца не выживает без Президента.

*Волков Н. Ю.* Трехмесячный предвыборный отпуск Президента тоже не должен быть трагедией для страны.

*Шалаев Н. Е.* Кроме этой нормы потребуются и сопутствующие. Например, запрет указания должности в СМИ рядом с именем канди-

дата, вместо чего должны использоваться одинаковые нейтральные выражения для всех кандидатов.

*Курбангалеева Е. Ш.* Как минимум, стоит это начать обсуждать.

*Елаев А. А.* Норма избыточна, так как честный три месяца просит без зарплаты, а нечестному и так деньги не нужны.

*Макаркин А. В.* Отпуск на практике становится формальным.

*Комментарий автора:*

Данная норма ранее существовала, но в 2005 году была отменена. Эта отмена совпала с всплеском технологии «паровозов», когда почти на всех выборах региональных парламентов списки «Единой России» стали возглавлять губернаторы, и они же на выборах в Государственную Думу возглавляли региональные группы этой партии.

И получилась парадоксальная ситуация. Мелкие чиновники, не обладающие административным ресурсом, обязаны в случае регистрации кандидатом уходить в предвыборный отпуск, а на высокопоставленных чиновников (губернаторов, министров и т.п.) эта обязанность не распространяется. В результате, как верно отмечают эксперты, эти чиновники в ходе кампании активно злоупотребляют административным ресурсом, а также постоянно создают информационные поводы, позволяющие прикормленным СМИ заниматься агитацией в их пользу под видом освещения их деятельности на государственном посту.

Иногда слышатся возражения, что отпуск может быть чисто формальным и не препятствует отмеченным злоупотреблениям. Однако это не совсем так. Если глава региона в ходе кампании продолжает выполнять свои должностные обязанности, он может хоть каждый день или даже несколько раз в день разрезать ленточки, посещать больницы и прочие важные объекты, устраивать те или иные публичные мероприятия. И СМИ все это не могут не освещать, и никто никогда не признает такое освещение нарушением равенства кандидатов.

Если же чиновник находится в отпуске, любое его публичное действие должно рассматриваться как агитационное. И если он при этом будет изображать из себя действующего главу или его активность будет освещаться в СМИ слишком активно, даже пристрастным избиркомам и судам будет трудно делать вид, что нет нарушений.

Отдельный вопрос — о Президенте. Мое понимание положений Конституции состоит в том, что у Президента не может быть отпуска. Он исполняет свои полномочия без каких-либо перерывов, и только когда он «не в состоянии» их выполнять (мы помним, что таким слу-

чаем была операция под общим наркозом) его полномочия временно передаются главе Правительства. Поэтому для Президента неизбежно исключение.



## Тема 49. Период ухода в предвыборный отпуск

Установить, что обязанность уходить в предвыборный отпуск наступает не после регистрации соответствующего лица в качестве кандидата, а после его выдвижения в данном качестве. Предусмотреть жесткий срок для освобождения данных лиц от выполнения должностных или служебных обязанностей (например, не позднее 7 дней со дня выдвижения).

«Да» ответили 88 экспертов (81%), «нет» — 19, затруднились 4. Среди юристов «да» ответили 84%, среди политологов — 75%, среди остальных — 83%. Среди москвичей «да» ответили 76%, среди представителей регионов — 86%.

*Суворов А. Д.* Так как с момента выдвижения кандидат приобретает свои права и обязанности, то логично именно с этого момента вводить все ограничения.

*Крыжов С. Б.* А срок может быть и три дня. И установить санкцию в виде отказа в регистрации и отмены регистрации.

*Меладзе Д. А.* 5 дней.

*Ковин В. С.* С момента начала агитационной деятельности, но не позднее начала агитационного периода в СМИ.

*Черников В. А.* Установить, что в случае избрания депутатами по пропорциональной системе высокопоставленных чиновников, то есть лиц, замещающих государственные или муниципальные должности, последние в обязательном порядке оставляют свою государственную, муниципальную должность.

*Елаев А. А.* Предвыборный отпуск никак не отражается на кандидатах, необходимо ужесточить контроль за использованием служебного положения.

*Макаренко Б. И.* «Начальнику» легко эти запреты обойти.

*Комментарий автора:*

Еще в 2002 году было установлено, что агитационная кампания кандидата начинается после его выдвижения, а не после регистрации. В связи с этим и в предвыборный отпуск чиновник должен уходить сразу после своего выдвижения.

## Тема 50. Обязанности избирательных комиссий по информированию избирателей

Установить правила подготовки избирательными комиссиями сводных информационных плакатов о кандидатах и избирательных объединениях и другие обязанности избирательных комиссий по информированию избирателей.

«Да» ответили 96 экспертов (89%), «нет» — 3, затруднились 9. Среди юристов «да» ответили 87%, среди политологов — 88%, среди остальных — 93%. Среди москвичей «да» ответили 90%, среди представителей регионов — 88%.

*Вилков А. А.* Унификация правил и обязанностей будет способствовать минимизации потенциальных нарушений.

*Суворов А. Д.* Согласен, это требует дополнительной регламентации и исключает возможность проводить «секретные выборы».

*Лушникова Т. А.* Много злоупотреблений сейчас.

*Милов В. С.* Этот инструмент также используется для административного манипулирования выборами (например, до неприемлемого минимума ограничивается информация об оппозиционных кандидатах).

*Елаев А. А.* Допустимо передать на уровень ЦИК выработку стандарта информирования избирателей, определяя для ИКС право корректировать указанный стандарт под местные условия.

*Загребной Ю. Л.* Запретить комиссиям, как это случилось в Москве, под предлогом экономии принимать решения о не публикации фото кандидатов на сводных информационных плакатах.

*Боброва Н. А.* Сведения в сводных плакатах должны быть не просто предоставлены кандидатами, а документально подтверждены (факты благотворительности; биография; награды; достижения).

*Макаренко Б. И.* Сводные плакаты и так есть, установить минимальный перечень обязательных действий комиссии по информированию избирателей — полезно.

*Покровская О. Л.* И сегодня правила подготовки плакатов установлены (пункты 3–7 статьи 61 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). А вот перечень возможных действий

комиссий по информированию избирателей установить можно.

*Лысов В. И.* Кажется, сейчас такое право дано соответствующей ИК. Нужно ли унифицировать правила? Не уверен.

*Комментарий автора:*

Действующее законодательство содержит некоторые правила, касающиеся сводных плакатов. Как верно отмечено, это пункты 3–7 статьи 61 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...». В них говорится, что на плакате размещаются биографические данные кандидатов в объеме, установленном комиссией, организующей выборы, но не меньшем, чем объем биографических данных, внесенных в бюллетень. Далее содержится требование размещать сведения о доходах и об имуществе кандидатов и информацию о фактах представления кандидатами недостоверных сведений. Завершает перечень не вполне внятное требование, согласно которому размещаемые на информационном стенде материалы не должны содержать признаки предвыборной агитации.

Главное же в том, что нигде в законе не сказано, кто готовит эти материалы и кто несет за них ответственность. Говорится лишь, что УИК размещает эти материалы, но очевидно, что их подготовка (включая печать в типографии) в компетенцию УИК не входит. Что касается обязанностей избирательной комиссии, организующей выборы, то они в законе ограничиваются определением объема информации. Об обязанностях избирательной комиссии, регистрирующей кандидатов, вообще ничего не сказано, хотя очевидно, что именно эти комиссии (которые далеко не всегда совпадают с комиссиями, организующими выборы) должны готовить тексты плакатов, размещать заказ в типографии, получать их из типографии и передавать нижестоящим комиссиям.

Эти вопросы автор данной книги и А. Ю. Бузин старались с 1999 года включить в избирательные законы города Москвы. В Избирательном кодексе г. Москвы 2003 года благодаря нашим усилиям появилась специальная статья «Информирование избирателей избирательными комиссиями», в которой в том числе были и пункты о сводном плакате. Эти пункты действовали вплоть до 2017 года, но в соответствии с законом от 31.05.2017 утратили силу.

В нашем проекте Избирательного кодекса РФ также есть специальная статья «Участие избирательных комиссий в информационном обеспечении выборов», где в том числе регулируется порядок подготовки сводных плакатов. Помимо подготовки, важное значение имеет и их размещение. Мы полагаем, что они должны размещаться

не только в помещениях для голосования в день голосования, но и ранее — в местах, удобных для ознакомления с ними избирателей.

При обсуждении этого вопроса на одном из круглых столов я услышал очень резонное замечание, что наше законодательство озабочено доведением до избирателя негативной информации о кандидатах (судимость и т.п.), но необходимо доведение до них и позитивной информации — воинские звания и ученые степени, государственные награды и т. п. И это тоже должно быть оговорено в законе. При этом, как верно отметил один из экспертов, такая информация должна быть подтверждена кандидатом документально.

## Тема 51. Санкции за отказ от участия в дебатах

Установить санкцию за отказ от участия в радио- и теледебатах в виде лишения кандидата, избирательного объединения соответствующей части бесплатного эфирного времени.

«Да» ответили 85 экспертов (79%), «нет» — 21, затруднились 2. Среди юристов «да» ответили 82%, среди политологов — 78%, среди остальных — 79%. Среди москвичей «да» ответили 67%, среди представителей регионов — 89%.

*Радкевич С. Б.* В том числе, на выборах Президента РФ.

*Вилков А. А.* Личностные качества кандидатов, сильные и слабые стороны их программ лучше всего выявляются в дебатах.

*Милов В. С.* Отсутствие полноценных дебатов наносит непоправимый ущерб легитимности избирательного процесса в РФ.

*Широ М. С.* Участие в дебатах должно стать основной площадкой представления позиции кандидатов.

*Курбангалеева Е. Ш.* Должна быть последовательность: если есть требование, должна быть санкция.

*Елаев А. А.* Это не санкция, а простое последствие отказа от права. Не выбрал время — нового или иного не будет.

*Шалаев Н. Е.* Однако следует учитывать ряд уважительных обстоятельств. Или же сделать так, чтобы дебаты гарантированно не мешали проведению кампании на местах/в регионах.

*Макаренко Б. И.* При нынешнем состоянии дебатов — не вижу смысла.

*Какителашвили М. М.* Это право, а не обязанность.

*Лысов В. И.* Я не уверен в действенности таких санкций.

*Комментарий автора:*

Как и многие эксперты, я полагаю, что участие в дебатах должно быть не правом, а обязанностью кандидата. И невыполнение данной обязанности должно влечь санкцию.

В то же время я не считаю возможным применять слишком жесткие санкции вроде снятия кандидата. Полагаю более адекватным другой путь. В анкете это оказалось сформулировано недостаточно ясно, не все поняли.

Поскольку бесплатное эфирное время делится примерно поровну на дебаты (совместные агитационные мероприятия) и индивидуальную агитацию, предлагается, чтобы отказ от участия в совместном

агитационном мероприятии влек за собой лишение кандидата эквивалентного бесплатного эфирного времени в части индивидуальной агитации. Соответственно полный отказ от участия в дебатах должен повлечь полное лишение кандидата права на бесплатное эфирное время.

## Тема 52. Ограничения на проведение агитации

Пересмотреть ограничения на проведение агитации.

«Да» ответили 87 экспертов (81%), «нет» — 12, затруднились 9. Среди юристов «да» ответили 71%, среди политологов — 81%, среди остальных — 90%. Среди москвичей «да» ответили 75%, среди представителей регионов — 86%.

*Авдонин В. С.* В нашей системе ограничения равны манипуляциям.

*Мазур А. В.* Все ограничения действуют «в одну сторону».

*Елаев А. А.* Необходимо расширить возможности для агитации кандидатов и партий.

*Милов В. С.* Сегодня процесс агитации предельно зарегулирован и фактически не позволяет полноценно информировать избирателей о кандидатах, их предложениях, оппонентах, результатах деятельности лиц, замещающих избираемые должности на данный момент (инкумбентах); чрезмерно усложнены вопросы изготовления и размещения агитпродукции.

*Цыганков А. М.* Сегодня СМИ не имеют возможности объективно представить кандидатов. Идет не информирование избирателей, а реклама кандидатов, оплачиваемая из избирательных фондов.

*Лушникова Т. А.* Убрать неадекватные запреты последних лет.

*Андрейчук С. В.* Особенно то, что касается ограничения использования лиц, запрета на критику оппонентов. Плюс смягчить наказание за нарушение авторских прав — пусть правообладатель разбирается в рамках ГК, а не избирательного права.

*Ковин В. С.* Отменить возможность снятия кандидата за нарушение авторских прав (перевести чисто в гражданское разбирательство).

*Лебедев А. В.* Снять большинство ограничений, особенно связанных с нарушением авторских прав.

*Галямина Ю. Е.* Участие третьих лиц в агитационных печатных материалах прежде всего. Не нужны аккредитованные типографии.

*Макаркин А. В.* Надо снять излишние ограничения для агитационно-пропагандистских материалов (невозможность присутствия на них других лиц, кроме кандидата, невозможность использования образов детей). Урегулировать вопрос с объектами авторского права (памятники, здания), на фоне которых изображаются кандидаты, с тем, чтобы избежать исков по этим вопросам.

*Асеев С. Ю.* Только выборочно, многие необходимы и оправданы.

*Волков Н. Ю.* Большая часть ограничений — разумны.

*Комментарий автора:*

Ограничений довольно много. Часть из них разумны, необходимы и оправданы. Но есть ряд ограничений, особенно введенных в последние годы, которые усложняют ведение агитации и приводят к многочисленным спорам, в том числе судебным. Поэтому с каждым ограничением следует отдельно разбираться — насколько оно адекватно и оправдано.

Что касается нарушений авторских прав, то такие нарушения недопустимы, но, как я отмечал в теме №47, санкции за такие нарушения должны ограничиваться гражданским законодательством, но никак не снятием кандидата.



## Тема 53. Критика соперников в телеэфире

Отменить запрет на критику соперников в телеэфире.

«Да» ответил 101 эксперт (94%), «нет» — 6, затруднился 1. Среди юристов «да» ответили 89%, среди политологов — 94%, среди остальных — 98%. Среди москвичей «да» ответили 92%, среди представителей регионов — 95%.

*Авдонин В. С.* Абсурдный запрет.

*Суворов А. Д.* Это ограничивает права на агитацию.

*Елаев А. А.* Это логично для конкурентных выборов.

*Милов В. С.* Смысл процесса выборов — в демонстрации отличий кандидата от оппонента, в том числе через критику.

*Берлявский Л. Г.* Без критики соперников на выборах невозможна предвыборная агитация.

*Шалаев Н. Е.* Политическая конкуренция и плюрализм основаны на критике позиций друг друга.

*Широ М. С.* На сегодняшний день агитация превратилась в бессмысленное восхваление, теряется суть политической борьбы.

*Вилков А. А.* При условии соблюдения определенных этических норм.

*Михалева Г. М.* С жесткими ограничениями — запрет оскорблений и т. п.

*Курбангалеева Е. Ш.* Но должны быть прописаны ограничения на эту критику в контексте возможной клеветы.

*Волков Н. Ю.* В нынешнем формате разумная косвенная критика возможна. Стоит отменить эту норму, и никакие «рамки приличия» не сдержат от балагана.

*Комментарий автора:*

Высокий уровень поддержки данного предложения и достаточно аргументированные комментарии избавляют меня от необходимости давать свой подробный комментарий.

## Тема 54. «Дни тишины»

Отменить «дни тишины».

«Да» ответили 38 экспертов (35%), «нет» — 62, затруднились 8. Среди юристов «да» ответили 26%, среди политологов — 31%, среди остальных — 43%. Среди москвичей «да» ответили 31%, среди представителей регионов — 39%.

*Авдонин В. С.* Часто «тишина» — это еще один вид давления и манипуляций.

*Давидис С. К.* Это уравнивает возможности кандидата от «власти» и его конкурентов.

*Иванова С. Ю.* В эпоху Интернета запрет агитации в день перед выборами выглядит забавным. Ведь контролировать Интернет невозможно.

*Милов В. С.* Непонятен смысл «дня тишины», так как агитация все равно по факту осуществляется в тех или иных формах.

*Воробьев Н. И.* Эти бессмысленные «дни тишины» давно пора отменить. Все рано они не выдерживаются. А так сплошное лицемерие.

*Байнова М. С.* Власть их и так не соблюдает.

*Андрейчук С. В.* Это особенно странно при проведении досрочного голосования.

*Ковин В. С.* Оставить только на телевидении, в государственных СМИ.

*Худолей Д. М.* Это общераспространенное требование, пусть оно и не соблюдается на практике, но это не повод, чтобы не наказывать (в административном, уголовном порядке) нарушителей.

*Вилков А. А.* Избиратели не должны подвергаться массированному информационному натиску в этот период.

*Елаев А. А.* Привычная методика работы, чтобы утихомирить полевиков.

*Суворов А. Д.* Пауза все-таки нужна перед днем голосования для принятия решения.

*Закондырин А. Е.* Должен быть один день без агитации.

*Волков Н. Ю.* Без дня тишины «балаганный» характер выборов усилится. А добросовестным кандидатам достаточно времени для агитации.

*Макаркин А. В.* Дни тишины полезны для того, чтобы избиратель спокойно принял решение.

*Мазур А. В.* Чем ближе к выборам, тем больше вакханалии, хотя бы так ее можно приостановить.

*Лысов В. И.* Все к нему привыкли.

*Макаренко Б. И.* Устоявшиеся правила лучше не менять без очень веских оснований. Привычность процедуры — важнейший мотив восприятия выборов как легитимных.

*Комментарий автора:*

Предложение не получило поддержки большинства экспертов, и это меня радует. Сам я тоже не являюсь сторонником отмены.

Полагаю, что отказываться от «дней тишины» не следует. Они установлены для того, чтобы дать избирателю возможность «переварить» информацию, полученную в ходе агитационной кампании, чтобы его выбор не был результатом случайного воздействия последнего полученного им агитационного заряда.

Отмена «дней тишины» будет стимулировать кандидатов и партии переносить тяжесть агиткампании на день голосования, и в результате может возникнуть ситуация, когда избиратели просто будут сбиты с толку обилием обрушившейся на них в последний момент информации, «переварить» которую они будут не в состоянии.

## Тема 55. Регулирование политической рекламы

Урегулировать порядок распространения политической рекламы вне периода избирательной кампании.

«Да» ответил 61 эксперт (56%), «нет» — 34, затруднились 11. Среди юристов «да» ответили 63%, среди политологов — 56%, среди остальных — 52%. Среди москвичей «да» ответили 57%, среди представителей регионов — 56%.

*Суворов А. Д.* В этой части правовой вакуум.

*Широ М. С.* Так как основная масса агитации приходится на период вне избирательной кампании.

*Авдонин В. С.* Прежде всего, это касается власти, которая постоянно «обрабатывает» избирателей вне периода кампании.

*Крыжов С. Б.* Особенно для лиц, занимающих государственные и муниципальные должности.

*Белов С. А., Алехина И. С.* И вне территории, где проводятся выборы — например, в соседнем регионе или в соседнем муниципальном образовании.

*Елаев А. А.* Изменить Федеральный закон «О рекламе», добавив туда политическую рекламу вместе со всеми остальными, так как сейчас там только реклама товаров, работ и услуг, что позволяет отказывать в размещении политической рекламы или требовать ее снятия.

*Сергеев С. Г.* Подготовить и принять закон о политической рекламе, максимально его синхронизировать с действующим законом о рекламе.

*Ковин В. С.* Но не в избирательном законодательстве. Ввести понятие политическая реклама. Относить к ней все материалы, заказанные партией, либо с изображением партийной символики и названия партии. Все партийные материалы рассматривать как предвыборную агитацию (т.е. учитывать в расходах ИФ) с начала календарного года, когда состоятся выборы.

*Волков Н. Ю.* Непонятны цели такой регуляции. Попахивает ограничением свободы партий при агитации.

*Мазур А. В.* Так и до цензуры недалеко.

*Михалева Г. М.* Это — ограничение прав политических субъектов.

*Кусова И. Г.* И так все забюрократизировано.

*Комментарий автора:*

Федеральный закон «О рекламе» специально оговаривает, что он не распространяется на политическую рекламу. Избирательное законодательство регулирует только вопросы предвыборной агитации, то есть политическую рекламу, распространяемую в ходе избирательной кампании в отношении участвующих в этой кампании кандидатов и избирательных объединений. Таким образом, политическая реклама вне периода избирательной кампании никак не регулируется.

Нужно ли ее регулировать? Полагаю, что нужно, поскольку такая реклама косвенно, а иногда и прямо влияет на волеизъявление избирателей. Есть целый ряд вопросов, которые повисают из-за отсутствия регулирования.

Один из экспертов отметил, что периодически возникают проблемы с размещением политической рекламы на уличных рекламных конструкциях. И, как это часто в таких случаях бывает, проблемы возникают не у всех партий, а «избирательно».

Одна из партий регулярно до начала избирательной кампании проводит «праймериз», которые по сути являются частью ее кампании и сопровождаются довольно интенсивной агитацией. Средства, затраченные на эту агитацию, с избирательным фондом, формируемым позже, никак не связаны и никем не учитываются. Да и другие партии обычно усиливают свою политическую рекламу перед началом избирательной кампании.

Не вполне урегулирован вопрос об агитационных материалах, изготовленных до начала избирательной кампании, но продолжающих распространяться в ходе кампании.

Один из экспертов также верно отметил, что политическая реклама, распространяемая на соседней территории, может оказывать влияние на избирателей территории, где проходят выборы. Например, реклама на дорогах, которыми пользуются эти избиратели (реклама в Московской области для москвичей и наоборот).

Все эти и ряд других вопросов желательно урегулировать. В каком законе — это, наверное, не главное. Можно внести изменения в Федеральный закон «О рекламе», можно принять специальный закон о политической рекламе. Но если будет создан Избирательный кодекс, то вполне возможно урегулировать вопросы политической рекламы в этом документе.

## Тема 56. «Потолки» избирательных фондов

Отменить предельные суммы расходования средств на избирательную кампанию, а также ограничения на внесение в избирательных фонд собственных средств кандидата и избирательного объединения, или средств, перечисленных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением.

«Да» ответили 58 экспертов (54%), «нет» — 44, затруднились 6. Среди юристов «да» ответили 53%, среди политологов — 53%, среди остальных — 55%. Среди москвичей «да» ответили 45%, среди представителей регионов — 61%.

*Авдонин В. С.* Меньше ограничений — меньше давления и манипуляций.

*Мазур А. В.* При том объеме «черного нала», который используется на выборах, эти ограничения только для честных кандидатов. А бесчестные ничем не ограничены.

*Шалаев Н. Е.* Как тратить личные деньги — личное дело каждого. Если кандидат хочет поставить на карту свое состояние, он должен иметь возможность это сделать. Ограничения на способы тратить эти деньги присутствуют в законодательных нормах в достаточном количестве.

*Лушникова Т. А.* Установить единый порядок формирования фондов, минимальный размер установить большим, давая право регионам увеличивать его кратно, либо отменить совсем верхнюю планку.

*Давидис С. К.* Полагаю, что для полной отмены предельных сумм расходования средств оснований нет, хотя необходимо исключить ситуации заведомо недостаточных для ведения кампании предельных сумм. Однако согласен с необходимостью отмены других упомянутых ограничений.

*Милов В. С.* Предельные суммы расходования средств на кампанию отменить можно, а вот пределы пожертвований, возможно, не стоит, так как это может облегчить прямое или косвенное финансирование кампаний административных кандидатов крупными монополиями.

*Крыжов С. Б.* Отмена ограничений предельных сумм сейчас уже не актуальна — они и так завышены. Ограничения на внесение собственных средств или средств выдвинувшего его избирательного объединения вообще необъяснимы.

*Макаренко Б. И.* Отменить — нет, повысить лимиты — да.

*Воробьев Н. И.* Ограничение может быть одно, чтобы весь избирательный фонд не формировался только из взносов юридических лиц (допустим — не более 50%), а остальные средства должны вносить избиратели. Если нет финансовой поддержки избирателей, ну тогда извините...

*Худoley Д. М.* Эти положения должны гарантировать равенство фактических возможностей кандидатов. Пусть оно и не соблюдается на практике, но это не повод, чтобы не наказывать (в административном, уголовном порядке) нарушителей.

*Берлявский Л. Г.* Это приведет к нарушению принципа равенства кандидатов и избирательных объединений.

*Суворов А. Д.* Равенство в финансировании надо оставить. Лучше сделать реальным придельный размер фонда.

*Волков Н. Ю.* Богатые кандидаты имеют на выборах огромные необоснованные преимущества. Не нужно их усиливать еще больше.

*Титов М. В.* Такая защита от «покупки» выборов должна существовать.

*Какителашвили М. М.* Должна быть политическая конкуренция, а не денежная.

*Михалева Г. М.* Выборы не должны превращаться в соревнование миллиардеров.

*Комментарий автора:*

Этот вопрос при подготовке проекта Избирательного кодекса РФ вызывал длительные споры. Продолжаются они и сейчас.

В пользу отмены «потолков» есть достаточно серьезный аргумент: «потолки» (особенно заниженные) стимулируют «теневое» финансирование. А прозрачность финансирования избирательной кампании является важнейшим условием честных выборов.

Тем не менее, в пользу сохранения «потолков» тоже есть важный аргумент: слишком большой уровень расходов отдельного кандидата создает ему неоправданные преимущества. Особенно это может проявиться на выборах не очень высокого уровня, что создает угрозу захвата муниципального образования бизнес-структурами с коммерческими целями.

Есть вполне резонные основания для ограничений пожертвований со стороны отдельных физических и юридических лиц. А вот ограничения на собственные средства кандидата или избирательного объединения, а также на средства, которые вносит в фонд кандидата выдвинувшее его избирательное объединение, на мой взгляд,

не оправданы. Или, если сохраняется «потолок», то такие средства не должны ограничиваться в пределах этого «потолка».



## Тема 57. Использование в кампании средств помимо избирательного фонда

Установить минимальный размер средств, которые запрещено использовать на избирательную кампанию помимо избирательного фонда (например, тысяча рублей).

«Да» ответили 54 эксперта (50%), «нет» — 34, затруднились 20. Среди юристов «да» ответили 39%, среди политологов — 53%, среди остальных — 55%. Среди москвичей «да» ответили 43%, среди представителей регионов — 56%.

*Асеев С. Ю., Михайлов В. В.* Максимальный?

*Макаренко Б. И.* Не давать повода для мелочных придираков.

*Шалаев Н. Е.* Как и в случае с подписями, должна быть предусмотрена некоторая безопасная погрешность.

*Белов С. А., Алехина И. С.* Только тысяча очень мало — хотя бы 5 тыс.

*Лебедев А. В.* Он же есть в размере 5%?

*Вилков А. А.* Слишком много возможностей для провокаций конкурентов.

*Крыжов С. Б.* Это легализация запрещенного сейчас расходования средств. Для кандидата, партии ограничение 5% уже есть, а для избирателей это ограничение без санкции и контроля будет неэффективным.

*Комментарий автора:*

Закон запрещает использовать в предвыборной агитации любые расходы, не оплаченные из избирательного фонда. Правда, санкция в виде снятия кандидата предусмотрена, только если такие расходы превысят 5% от «потолка» избирательного фонда. Но для наказания в рамках Кодекса об административных правонарушениях никаких ограничений нет: наказать можно даже за расходы на уровне копейки. И это касается не только кандидатов, но и рядовых избирателей.

Закон позволяет любому гражданину участвовать в предвыборной агитации, но с отмеченным выше ограничением: никаких расходов помимо избирательного фонда. Однако совсем без расходов обойтись чаще всего невозможно: даже один листок бумаги стоит денег, на работу на компьютере тратится электричество, проезд до места митинга тоже может стоить каких-то денег, плюс телефонные разговоры,

смс-ки и т. п. Применять санкции за такие расходы абсурдно, но при нашем «избирательном правосудии» возможно все, да и были уже, насколько помню, такие абсурдные решения.

Поэтому здесь имеет смысл установить некий порог, расходы ниже которого не считались бы нарушением. Например, тысяча рублей.

В анкете вопрос оказался сформулированным не слишком удачно, из-за чего возник спор — минимум или максимум. Но большинство экспертов по-видимому поняло предложение правильно. Для большей ясности приведу формулировку из проекта Избирательного кодекса РФ: «Запрещается расходование в целях достижения определенного результата на выборах денежных средств, не перечисленных в избирательные фонды, в размере, превышающем одну тысячу рублей».

## Тема 58. Финансовые отчеты

Отменить все промежуточные финансовые отчеты (первый и т.п.), оставив только итоговый отчет.

«Да» ответили 82 эксперта (76%), «нет» — 18, затруднились 8. Среди юристов «да» ответили 66%, среди политологов — 78%, среди остальных — 81%. Среди москвичей «да» ответили 75%, среди представителей регионов — 77%.

*Суворов А. Д.* Смысла в них нет. Первый ничего не отражает, а промежуточные не везде есть. Лучше расширить условия обязательной публикации сведений о поступлении и расходовании средств.

*Широ М. С.* Промежуточные отчеты — это излишняя нагрузка на представителей кандидата.

*Шалаев Н. Е.* Бюрократизация и постоянные отчеты — однозначное зло и бремя.

*Милов В. С.* Чрезмерная отчетность также способствует общей зарегулированности избирательного процесса.

*Вилков А. А.* Позволит партиям и кандидатам самостоятельно оптимизировать расходы и использование ресурсов на этапах кампании.

*Макаренко Б. И.* Скорее, сделать периодичность более редкой или отменить.

*Андрейчук С. В.* Отменить первый, сохранив публикацию сведений о поступлении и расходовании средств кандидатов, установив, что она должна происходить в еженедельном (или раз в две недели) режиме с указанием ИНН юрлиц-доноров, пожертвовавших более 25 тысяч рублей (на любых выборах).

*Ковин В. С.* Заменить еженедельной публикацией справок из Сбербанка о движении средств на избирательных счетах партий и кандидатов. С указанием жертвователей (физических и юридических лиц).

*Иванова С. Ю.* Промежуточные отчеты, на мой взгляд, при внимательном и пристрастном их рассмотрении, могут выявить криминальные «кошельки» партий и кандидатов — для своевременного реагирования на нарушения.

*Елаев А. А.* Необходимо сделать доступным доступ к счетам кандидатов в режиме онлайн через Госуслуги, как это есть у избирательных комиссий, так как после выборов то, куда потратили деньги, уже никому не интересно.

*Загребной Ю. Л.* Предусмотреть, помимо итогового, отчет по состоянию за 5 дней до дня выборов с публикацией на сайте комиссии.

*Берлявский Л. Г.* При отсутствии промежуточных финансовых отчетов невозможен контроль за формированием и расходованием средств избирательных фондов на всех стадиях избирательного процесса, кроме завершающей.

*Боброва Н. А.* У каждого кандидата есть финансовый представитель, и нетрудно эти отчеты давать.

*Курбангалеева Е. Ш.* Это не сильно обременительно. Пусть останется.

*Комментарий автора:*

Для контроля за финансированием избирательной кампании более эффективным средством, чем финансовые отчеты кандидатов, являются:

для избирательной комиссии — информация, которую она регулярно получает из банка;

для избирателей и других участников кампании — информация, которую избирательная комиссия регулярно публикует в соответствии с требованиями закона.

Промежуточные финансовые отчеты, которых может быть всего один или два, вряд ли содержат какую-то более важную информацию, к тому же она появляется с неизбежной задержкой. Поэтому они являются лишь бременем для кандидата и его команды в период, когда время очень дорого, но мало что дают для контроля.

## Тема 59. Финансирование избирательной кампании через Интернет

Предусмотреть возможность сбора средств в избирательный фонд через Интернет.

«Да» ответили 92 эксперта (85%), «нет» — 14, затруднились 2. Среди юристов «да» ответили 74%, среди политологов — 84%, среди остальных — 93%. Среди москвичей «да» ответили 82%, среди представителей регионов — 88%.

*Авдонин В. С.* Там все легко проверяется.

*Вилков А. А.* Это реальная возможность получить прямую поддержку от избирателей.

*Широ М. С.* Это повысит возможность привлечения денежных средств в фонд кандидата.

*Елаев А. А.* Если имеется в виду система онлайн-платежей с карточки непосредственно в фонд.

*Надеждин Б. Б.* Лучше напрямую, хотя я на сайте собирал (перекидывал в Сбербанк Онлайн).

*Иванова С. Ю.* Но с определенными условиями: в публичном доступе должна быть полная информация об источниках и размерах финансирования.

*Макаренко Б. И.* Но четко прописать правила.

*Михайлов В. В.* С установкой максимального предела переводимой суммы.

*Федин Е. В.* По меньшей мере, монополия Сбербанка должна быть устранена.

*Амосов М. И.* Разрешить такие пожертвования только для граждан, проживающих на территории России. Пожертвования от юридических лиц — только через банки. Параллельно необходимо установить жесткую ответственность для тех жертвователей, которые проживают на территории России, но не являются ее гражданами.

*Берлявский Л. Г.* Это возможно при наличии правовых оснований и организационных средств контроля за сбором средств в избирательный фонд через Интернет. В настоящее время они отсутствуют.

*Лушникова Т. А.* Онлайн банкинга вполне достаточно.

*Боброва Н. А.* Через Интернет можно нарочно перечислить незаконные средства «нежелательному» кандидату, а потом снять его

за это.

*Волков Н. Ю.* В нынешних условиях это — непрозрачность финансирования. Нужно прекратить преследовать граждан за кампании сбора средств через Интернет. Но вносить деньги на избирательный счет должен конкретный гражданин под свою ответственность.

*Комментарий автора:*

Полагаю, что для ограничения влияния на выборы как административного ресурса, так и крупного капитала необходимо максимально облегчить внесение гражданами мелких пожертвований. В США в 2000-х годах новые методы фандрайзинга были названы «стодолларовой революцией», когда некоторым лидерам демократов, в том числе Б. Обаме, удалось за счет сбора мелких пожертвований финансово обойти кандидатов, ориентировавшихся на крупный капитал<sup>1</sup>.

С этой точки зрения нужно максимально облегчить сбор средств через электронные платежи. Порядок такого сбора требует проработки, прозрачность финансирования должна быть безусловно обеспечена. Но стратегически нужно двигаться в этом направлении.

<sup>1</sup> Гончаров В., Елизаров В. Демократия мелких спонсоров: как новые технологии фандрайзинга меняют электоральную политику // Российское электоральное обозрение. 2008. №1. С. 30–40.

## **Тема 60. Сведения в бюллетене о кандидатах в составе списка**

Указывать в бюллетене более подробные сведения о кандидатах, баллотирующихся в составе партийного списка.

«Да» ответили 64 эксперта (59%), «нет» — 35, затруднились 9. Среди юристов «да» ответили 61%, среди политологов — 59%, среди остальных — 57%. Среди москвичей «да» ответили 59%, среди представителей регионов — 60%.

*Ковин В. С.* Только в случае открытых списков.

*Лушникова Т. А.* Важно только при открытых списках.

*Макаркин А. В.* Необходимо для открытых списков.

*Белов С. А., Алехина И. С.* Достаточно информации в информационных плакатах на участках.

*Вилков А. А.* Для этого лучше использовать специальные информационные листки, которые целесообразно размещать также и в кабинках для голосования. Это замедлит процедуру голосования, но делает ее более осмысленной.

*Асеев С. Ю.* Не актуально — информационный перегруз (кому надо уже знает).

*Елаев А. А.* Избиратель редко вчитывается в бюллетень.

*Крыжов С. Б.* В бюллетене не надо, так как это дорого и неудобно. А вот размещение таких сведений на избирательных участках в дни голосования (в том числе досрочного) необходимо, тем более в случае связанной системы.

*Волков Н. Ю.* Бюллетень, как правило, и так перегружен информацией. Правильнее было бы указать большее число кандидатов из списка.

*Мазур А. В.* Пусть смотрят в Интернете, бумагу надо беречь (это ж какие простыни то будут).

*Какителашвили М. М.* Размер бюллетеня не позволяет этого сделать.

*Макаренко Б. И.* Много причин этого не делать — от размера бюллетеня до риска придинок.

*Комментарий автора:*

Это предложение, действительно, важно в случае открытых списков.

При закрытых списках вопрос можно считать не принципиальным. Данное предложение возникло в условиях, когда действовали всего семь партий, а в центральной части списка на выборах в Государственную Думу было не более трех кандидатов. Тогда это не могло привести к сильному увеличению размера бюллетеня.

Сейчас ситуация иная. И, может быть, этот вопрос стоит решать так или иначе в зависимости от конкретных обстоятельств.



## Тема 61. Голосование по месту нахождения

Более подробно прописать порядок голосования по месту нахождения, включая публикацию данных о числе «электоральных мигрантов».

«Да» ответили 95 экспертов (88%), «нет» — 5, затруднились 8. Среди юристов «да» ответили 76%, среди политологов — 94%, среди остальных — 95%. Среди москвичей «да» ответили 82%, среди представителей регионов — 93%.

*Авдонин В. С.* Затруднит манипуляции.

*Суворов А. Д.* С целью выявления и пресечения злоупотреблений данным механизмом голосования это было бы разумно.

*Лысов В. И.* Это необходимо хотя бы для того, чтобы иметь дополнительные возможности для контроля.

*Мазур А. В.* Тут не должно быть неясностей и темных мест, из-за этих «мигрантов» огромные подозрения возникают, а ради чего все?

*Рачинский С. З.* Без публикации поголовных списков эта система не может применяться вообще.

*Белов С. А., Алехина И. С.* Четко прописать порядок включения в списки по месту нахождения и исключения из списков по месту регистрации. Например передать из ТИК в УИК не информацию о «мобильных» избирателях, а по акту дополнительный список избирателей, как передаются списки избирателей накануне дня начала работы УИК. Отдельный вопрос — исключение «мобильных» избирателей из основного списка и ответственность, если не был исключен. Установить срок окончания «электоральной миграции», например не позднее, чем за 5–10 дней до дня голосования, чтобы УИК и ТИК успели отработать через ГАС сведениях о прибывших и убывших избирателях, и только после этого распечатать списки избирателей и передать их в УИК. Или вообще передать сведения о «мобильных избирателях» в УИК вместе с бюллетенями.

*Иванова С. Ю.* Публикация данных не только о числе «электоральных мигрантов», но и их ФИО. Если эта процедура не будет максимально открыта, то она станет механизмом фальсификаций (полагаю, что уже стала).

*Волков Н. Ю.* Данные о числе «прикрепившихся» и «открепившихся» вносить в итоговый протокол каждой комиссии. Все ключевые аспекты «мобильного избирателя» прописать в законе.

*Милов В. С.* Полная непрозрачность голосования не по месту постоянной регистрации сильно облегчает фальсификации на выборах.

*Андрейчук С. В.* Нужно повышение открытости самих списков. Как показала Хакасия, цифрами тут не обойтись.

*Федин Е. В.* Голосование по месту нахождения как неудачный эксперимент неплохо бы вообще свернуть.

*Комментарий автора:*

Я не считаю голосование по месту нахождения неудачным экспериментом. Оно более удачно в плане реализации избирательных прав граждан и защиты от злоупотреблений, чем открепительные удостоверения и досрочное голосование.

Но пока голосование по месту нахождения проводилось в экспериментальном порядке, можно было допускать, чтобы основное регулирование осуществлялось не законом, а инструкцией ЦИК.

Теперь пора наиболее важные с точки зрения защиты избирательных прав положения инструкции ЦИК прописать в законе. И при этом уделить особое внимание публикации информации об «электронных мигрантах», а также механизмам проверки, призванным не допускать двукратное и многократное голосование.

## Тема 62. Досрочное голосование

Пересмотреть порядок проведения досрочного голосования и контроля за ним.

«Да» ответили 89 экспертов (82%), «нет» — 9, затруднились 10. Среди юристов «да» ответили 76%, среди политологов — 81%, среди остальных — 90%. Среди москвичей «да» ответили 76%, среди представителей регионов — 88%.

*Вилков А. А.* Если ужесточить, то да.

*Иванова С. Ю.* Я за отмену досрочного голосования.

*Милов В. С.* Досрочное голосование превратилось в один из главных инструментов фальсификации выборов на сегодняшний день, так как физическая возможность контроля за досрочно поданными бюллетенями отсутствует.

*Загребной Ю. Л.* Максимально отменить досрочное голосование — кроме отдаленных районов.

*Волков Н. Ю.* Не должно быть досрочного голосования, за исключением полярных станций и судов, находящихся в плавании.

*Суворов А. Д.* Возможно отказаться от него совсем. Оставить только для случаев отдаленных мест.

*Канкия Д. Н.* Отменить досрочное голосование в том числе и на муниципальных выборах.

*Амосов М. И.* Мой опыт показывает, что досрочное голосование — источник злоупотреблений и, как правило, ключ к фальсификациям. Контролировать его почти невозможно. По моему мнению, досрочное голосование необходимо отменять.

*Боброва Н. А.* Досрочное голосование — это нонсенс: кандидат может выбыть, а за него уже проголосовали (или обнаружится компромат, иные сведения, меняющие о нем мнение).

*Широ М. С.* Необходимо установить порог досрочного голосования, какое количество избирателей может проголосовать, например 10%.

*Лушикова Т. А.* Ограничить голосованием в комиссии, организующей выборы.

*Шалаев Н. Е.* Проведение досрочного голосования должно проходить под строжайшим контролем. Следует установить, что участие наблюдателей в досрочном голосовании является обязательным (возможно, за счет его проведения в единственном месте). Также для

опечатывания конверта должны применяться специальные средства, исключающие всякие манипуляции с содержимым (как, например, специальные ленты, оставляющие индикаторы или меняющие вид при попытке их отклеить).

*Гаямина Ю. Е.* Массовые отказы в голосовании без специальных документов привели к снижению голосования за независимых кандидатов в 2017 году.

*Комментарий автора:*

Из комментариев видно, что многие эксперты выступают за отмену досрочного голосования (кроме отдаленных территорий, где это совсем другая процедура). Однако в соответствии с Постановлением Конституционного Суда РФ от 15.04.2014 №11-П от досрочного голосования невозможно отказаться, не заменив его адекватной процедурой, позволяющей голосовать гражданам, которые не могут проголосовать на своем избирательном участке в день голосования.

Для федеральных и региональных выборов такой процедурой стало голосование по месту нахождения, и на этих выборах досрочное голосование практически ликвидировано. С муниципальными выборами вопрос пока не решен. Действующий механизм голосования по месту нахождения здесь бесполезен, так как большинство «электронных мигрантов» голосуют за пределами своего муниципального образования. Механизм с использованием специальных «электронных» избирательных участков пока планируется опробовать только для региональных выборов. При этом есть сомнения в эффективности его использования для муниципальных выборов в принципе: на каждом «электронном» участке потребуется обеспечить голосование по каждой из нескольких тысяч муниципальных кампаний — «овчинка» может не стоить «выделки».

Поэтому необходимо как-то решать вопрос о минимизации злоупотреблений при досрочном голосовании на муниципальных выборах. К сожалению, пока эффективных способов решения этой проблемы не видно.

Так, я не считаю удачным предложение требовать от избирателей документ, подтверждающий уважительную причину для досрочного голосования. Для добросовестных избирателей получение такого документа может быть проблемой, а организаторы массового досрочного голосования без большого труда смогут обеспечить документами всех своих подопечных.

Еще одним не очень удачным способом решения проблемы можно считать предложение проводить досрочное голосование исклю-

чительно в ИКМО или ТИКах, где контроль, безусловно, легче организовать, чем в УИКах. Такое предложение может быть приемлемо для городов, где избирателю обычно нетрудно добраться до ТИКа, но оно бессмысленно для муниципальных районов — никто самостоятельно не поедет досрочно голосовать из села в райцентр. Да и в целом голосование в ТИКах удобнее для организаторов массового досрочного голосования. В те годы, когда таких злоупотреблений еще не было, даже в городах досрочное голосование в ТИКах было существенно меньше, чем в УИКах — УИКи все-таки обычно значительно ближе.

Пока можно предложить следующие меры. Для защиты бюллетеней от подмены необходимо использовать одноразовые номерные наклейки или номерные самоклеящиеся конверты (см. тему №66). Впрочем, полагаю, что гораздо удобнее, чем конверты, использовать переносные ящики для голосования, которые тоже должны защищаться одноразовыми номерными наклейками или пломбами.

Можно предложить также каждый день после окончания процедуры досрочного голосования составлять акт, где указывать число проголосовавших избирателей и фамилии присутствовавших при голосовании.

Кроме того, предлагается сделать обязательным, а не факультативным отдельный подсчет бюллетеней, поданных досрочниками, если таких бюллетеней будет более 1% от списочного числа избирателей (или более 5% от числа проголосовавших избирателей).

## Тема 63. Список избирателей

Предусмотреть разделение списка избирателей на основную и дополнительные части (основная часть едина для всех одновременно проводимых голосований), и после составления в нее не могут включаться новые избиратели).

«Да» ответили 69 экспертов (64%), «нет» — 20, затруднились 19. Среди юристов «да» ответили 55%, среди политологов — 63%, среди остальных — 74%. Среди москвичей «да» ответили 59%, среди представителей регионов — 68%.

*Суворов А. Д.* Логично: есть те, кто голосуют по месту жительства на основании данных учета, и те, кто голосуют не по месту жительства по иным основаниям.

*Вилков А. А.* Это явное нарушение конституционных прав части граждан (например, тех, кому исполняется 18 лет, или тех, кого не включили в список «по ошибке»).

*Берлявский Л. Г.* Это запутает избирателей, муниципальные образования и членов УИК.

*Кусова И. Г.* Излишняя регламентация.

*Комментарий автора:*

Идея этого предложения, по-видимому, многим осталась непонятной. Она направлена не на запутывание членов УИК, а на облегчение их работы, а также контроля за их работой.

На самом деле ничего революционного в этой идее нет. Ранее в законодательстве были понятия — основной и дополнительный список. Потом эти понятия исчезли, но по факту деление списка на две такие части сохранилось.

Мы предлагаем лишь четко закрепить в законодательстве различия между двумя частями списка, избежать путаницы и злоупотреблений.

Согласно нашим предложениям, основная часть списка должна быть едина для всех одновременно проводимых голосований. Она составляется (за некоторыми исключениями) ТИК или ИКМО, и после составления в нее не могут включаться новые избиратели.

Дополнительная часть списка избирателей состоит из двух книг. В первую включаются избиратели, которые по разным причинам (по ошибке или потому что они поселились на территории участка после составления списка) не попали в основную часть. Во вторую книгу включаются избиратели, подавшие заявление о желании проголосовать по месту нахождения на данном участке.

Дополнительная часть по каждому виду голосования составляется отдельно. Это позволит избежать путаницы, когда зачастую избирателю выдают бюллетень по тому избирательному округу, где он не имеет активного избирательного права.

Следующим шагом может стать отдельное отражение числа избирателей в основной и дополнительной частях списка в итоговом протоколе УИК. Но об этом — в следующей теме.

## Тема 64. Итоговый протокол УИК

Пересмотреть состав протокола УИК и вышестоящих комиссий.

«Да» ответили 49 экспертов (45%), «нет» — 27, затруднились 32. Среди юристов «да» ответили 42%, среди политологов — 47%, среди остальных — 50%. Среди москвичей «да» ответили 43%, среди представителей регионов — 47%.

*Берлявский Л. Г.* Их необходимо упростить. Форму протокола утверждать не законом, а инструкцией ЦИК РФ.

*Ковин В. С.* Обязательно указывать число жалоб, число голосовавших по месту нахождения.

*Волков Н. Ю.* Вносить в итоговый протокол каждой комиссии данные о числе «прикрепившихся» и «открепившихся», а также число избирателей в списке на момент начала голосования.

*Кузнецов А. М.* Увеличение информации при многомандатном голосовании.

*Елаев А. А.* Протокол включает в себя все необходимые сведения.

*Суворов А. Д.* Нечего добавит.

*Асеев С. Ю.* Отражают всю необходимую информацию.

*Комментарий автора:*

Споры о необходимости изменения состава протокола УИК ведутся давно. Некоторые эксперты (в основном из ИКСРФ) настойчиво предлагают упростить протокол. С другой стороны слышатся голоса о введении в протокол дополнительных строк.

Полагаю, что существенного пересмотра состава протокола не требуется, но определенные изменения вносить нужно. В частности, нужно внести дополнительные строки, связанные с голосованием по месту нахождения, а также отдельно — число избирателей в основной и дополнительной частях списка. Эти строки появляются вместо шести строк, связанных с открепительными удостоверениями, поэтому они не увеличивают размер протокола.

При этом вполне можно (и даже, пожалуй, нужно) избавиться от двух строк, которые получаются чисто арифметически и поэтому не несут никакой дополнительной информации. Это число бюллетеней, извлеченных из стационарных ящиков, и число действительных бюллетеней. Заодно избавимся и от двух контрольных соотношений, которые контролируют лишь умение членов УИК выполнять арифметические операции сложения и вычитания.



Но есть другая проблема. По смыслу слова протокол — это документ, последовательно заполняемый по мере получения данных. В связи с этим мне сложно назвать протоколом документ, где сначала заполняется строка 7, затем строка 2 и только потом строка 1. Главное же в том, что это неудобно членам УИК и путает их. Поэтому последовательность строк следует пересмотреть.

Что касается протоколов вышестоящих комиссий, то в них желательно отражать не только суммарные данные из протоколов УИК, но и некоторые дополнительные данные. В первую очередь это число бюллетеней, полученных данной избирательной комиссией, и число бюллетеней, погашенных данной избирательной комиссией. Это позволяет контролировать баланс бюллетеней по всему избирательному округу, а не только тех бюллетеней, которые попали в УИК.

Итоговый протокол избирательной комиссии, которая определяет результаты выборов по избирательному округу, должен также содержать дополнительные строки:

- 1) общее число избирателей, включенных в список избирателей на момент окончания голосования;
- 2) число избирателей, принявших участие в голосовании;
- 3) для числа голосов за кандидатов или списки кандидатов, числа голосов «против всех» и числа недействительных бюллетеней — доля в процентах от числа избирателей, принявших участие в голосовании.

## Тема 65. Журнал УИК

Ввести Журнал УИК, где должны фиксироваться все процедуры, осуществляемые в процессе голосования и подсчета голосов с указанием времени их осуществления, также в него должны заноситься все числовые данные, получаемые в ходе подсчета голосов.

«Да» ответили 84 эксперта (78%), «нет» — 17, затруднились 7. Среди юристов «да» ответили 66%, среди политологов — 84%, среди остальных — 83%. Среди москвичей «да» ответили 73%, среди представителей регионов — 82%.

*Авдонин В. С.* Повысит порядок, затруднит действия манипуляторов.

*Широ М. С.* Это позволит снизить риски фальсификации и упростит процедуру обжалования.

*Милов В. С.* Отсутствие фиксации процедур облегчает фальсификацию результатов выборов и усложняет наступление ответственности за фальсификации.

*Мазур А. В.* Чем больше материальных следов, тем сложнее фальсифицировать.

*Вилков А. А.* С пронумерованными страницами. Это поможет уменьшить возможности для переписывания протоколов.

*Крыжов С. Б.* Дорожная карта подобного содержания уже используется наблюдателями. Будет легче и комиссии, и наблюдателям.

*Кузнецов А. М.* Это отличная идея. Плюс в журнале находятся все многочисленные реестры.

*Михайлов В. В.* Установить минимум основных процедур, вносимых в журнал: гашение неиспользованных бюллетеней, подсчет переносных ящиков, подсчет из основных урн...

*Суворов А. Д.* При этом уменьшить составление иной документации УИК и регламентировать ее состав нормативным актом, например, ЦИК РФ. Составляется на участке много разных бумаг, иногда абсолютно бесполезных.

*Белов С. А., Алехина И. С.* Согласовать с актами, реестрами и прочей документацией УИК, дабы избежать дублирования внесения данных.

*Шалаев Н. Е.* Для исключения манипуляций с журналом можно вести его в укрупненном виде в поле зрения веб-камеры, видео с которой делать доступным сразу после окончания голосования.

*Гришин Н. В.* Интересное предложение, но насколько реалистично? Не слишком ли трудоемкий процесс?

*Курбангалеева Е. Ш.* Не перегружать требованиями. Возможно, есть более рациональные подходы. Надо обсуждать.

*Елаев А. А.* Достаточно видеозаписи.

*Лушникова Т. А.* Заменить на видеофиксацию, которую сдавать с избирательной документацией и хранить, как бюллетени, полгода.

*Загребной Ю. Л.* Процедуры при подсчете отражаются на сводном плакате. Необходимо лишь отдельным актом фиксировать изменения в сводном плакате при наличии таких изменений.

*Макаренко Б. И.* По-моему, избыточно.

*Кусова И. Г.* К чему излишняя регламентация?

*Берлявский Л. Г.* Это будет дублер протокола УИК.

*Комментарий автора:*

Некоторым экспертам кажется, что введение Журнала усложнит работу УИК. Полагаю, что на самом деле упростит, точнее, упорядочит. Впрочем, я слышал, что в наших УИК есть практика ведения некоего журнала, но такой журнал является неформальным и потому записи в нем не имеют юридического значения.

Идея Журнала должна быть понятна тем, кто занимается расчетами или хотя бы помнит школьные уроки математики либо помогает делать уроки детям или внукам. При хорошем навыке можно объединять какие-то действия и сразу выдавать результат, но для надежности всегда лучше фиксировать все промежуточные числа.

Тем, кто мало работал в УИК и мало наблюдал за ее работой, может показаться, что протокол УИК отражает все получаемые числа. На самом деле их гораздо больше.

Так, описанный в законе порядок подсчета предусматривает, что данные, определяемые на основании списка избирателей, вычисляются первоначально по каждой книге списка, оглашаются и затем уже суммируются для внесения в протокол. Если не вести журнал, то эти промежуточные числа будут записываться на какой-то бумажке, которую затем могут потерять или специально выбросить. Да и вероятность того, что числа будут переписаны не с той бумажки, достаточно большая.

В случае использования более одного переносного ящика, число бюллетеней, извлеченных из каждого ящика, должно подсчитываться отдельно. Эти числа тоже должны фиксироваться.

Также закон предусматривает случаи, когда общее число недействительных бюллетеней должно вычисляться путем суммирования чисел бюллетеней, признанных недействительными по разным основаниям.

Если УИК использует номерные одноразовые пломбы или ленты (см. следующую тему), то номера этих пломб и лент также должны фиксироваться.

Поэтому мы предлагаем предусмотреть в законе обязательное ведение в УИК Журнала, который должен быть сброшюрован (прошит) и скреплен печатью УИК. Секретарь УИК обязан отмечать в Журнале все процедуры, осуществляемые в процессе голосования и подсчета голосов, и указывать время их осуществления, а также заносить в него все числовые данные, получаемые в ходе подсчета голосов. Это позволяет проконтролировать, соблюдались ли требования закона в ходе голосования и подсчета голосов. Да и сама необходимость все записывать в Журнал дисциплинирует членов и руководителей УИК. Кроме того, записи в Журнале могут помочь разобраться, если возникает конфликтная ситуация, сомнения в честности итогов голосования и т. п.

## Тема 66. Опечатывание избирательной документации

Предусмотреть, что для опечатывания стационарных и переносных ящиков, а также коробок с документацией должны использоваться только одноразовые номерные пломбы или ленты.

«Да» ответили 99 экспертов (92%), «нет» — 5, затруднились 4. Среди юристов «да» ответили 89%, среди политологов — 94%, среди остальных — 93%. Среди москвичей «да» ответили 94%, среди представителей регионов — 89%.

*Вилков А. А.* Поможет минимизировать возможности злоупотреблений.

*Волков Н. Ю.* Должна быть унификация и современные пломбы-ленты.

*Крыжов С. Б.* С обязательным активированием примененного номера при двух-трех членах комиссии.

*Суворов А. Д.* При этом номер должны вноситься в документацию по ведению голосования.

*Кузнецов А. М.* Номерные самоклеящиеся конверты при передаче итогового протокола из УИК в ТИК.

*Комментарий автора:*

В проекте Избирательного кодекса было предложено использовать для опечатывания избирательных ящиков одноразовые номерные пломбы, которые мы видели на избирательных участках в других странах. В последние годы стало известно о том, что в банковском деле широко применяются номерные одноразовые ленты, которые гораздо дешевле пломб. Применение таких инструментов позволяет гарантировать от несанкционированного вскрытия и подмены документации, поэтому оно должно стать обязательным для защиты не только избирательных ящиков, но и других объектов с избирательной документацией — сейфов, шкафов, коробок и т. п.

## Тема 67. Распределение обязанностей между членами УИК

Предусмотреть распределение обязанностей по проведению голосования между членами УИК по жребию.

«Да» ответили 73 эксперта (68%), «нет» — 22, затруднились 13. Среди юристов «да» ответили 53%, среди политологов — 78%, среди остальных — 76%. Среди москвичей «да» ответили 63%, среди представителей регионов — 72%.

*Вилков А. А.* Хотя это потребует более обширной подготовки членов УИК.

*Суворов А. Д.* Хотя трудно представляю техническую реализацию данного процесса.

*Крыжов С. Б.* Кроме определенных законом для председателя и секретаря комиссии. Но надо жестко прописать правила жеребьевки.

*Волков Н. Ю.* Только в части организации голосования на дому.

*Канкия Д. Н.* Также вести ротацию функций членов комиссии по ходу дня голосования, например, с временным промежутком в 2 или 3 часа.

*Покровская О. Л.* И еще предусмотреть, что распределение обязанностей меняется хотя бы три раза в течение дня голосования.

*Сергеев С. Г.* В таком случае требуется дополнительная подготовка членов УИК и их профессиональная готовность.

*Белов С. А., Алехина И. С.* Одни люди коммуникабельны и умеют общаться с другими людьми, другие не разговорчивы, но при этом умеют аккуратно работать с документами; одни могут физически «пробежаться» с переносной урной, а другие не могут. И т. д.

*Елаев А. А.* Достаточно принятия решения членами комиссии на заседании, так как жребий не учитывает навыков каждого члена комиссии.

*Рачинский С. З.* Что делать с инвалидностью, аллергией на кошек, отсутствием обуви для прогулок в сельской местности и проч.?

*Какителашвили М. М.* Не все члены УИК профессионалы.

*Молчанов О. А.* У нас не все члены УИК хорошо подготовлены.

*Комментарий автора:*

Идея распределения обязанностей между членами УИК по жре-

бию позаимствована из избирательного законодательства ряда стран постсоветского пространства (Грузия, Кыргызстан). Эта процедура призвана воспрепятствовать сговорам. Довольно часто в фальсификации участвует не вся УИК, а отдельные члены или даже один член, которого председатель сажает, например, на выдачу бюллетеней избирателям, внесенным в определенную книгу списка, и «карусельщики» заранее знают, к какому члену УИК им подходить. Другой вариант сговора — подбираются недобросовестные члены УИК, которые осуществляют махинации при выездном голосовании.

Недостаток этого предложения понятен из комментариев ряда экспертов: не все члены УИК годятся для любой работы. Эти замечания следует учесть. Например, путем исключения из жеребьевки тех членов, которые в силу каких-то особенностей не могут выполнять соответствующие функции.

## Тема 68. Повторный подсчет ГОЛОСОВ

Предусмотреть, что избирательная комиссия, составившая протокол об итогах голосования, после подписания указанного протокола ее членами не вправе по собственной инициативе составлять повторный протокол и (или) производить повторный подсчет голосов (повторный подсчет голосов, составление повторного протокола производятся только по решению вышестоящей избирательной комиссии или суда).

«Да» ответили 92 эксперта (85%), «нет» — 11, затруднились 5. Среди юристов «да» ответили 84%, среди политологов — 91%, среди остальных — 83%. Среди москвичей «да» ответили 82%, среди представителей регионов — 88%.

*Вилков А. А.* Важная мера против злоупотреблений.

*Милов В. С.* Исключает манипуляции при определении итогов голосования.

*Лысов В. И.* В пользу этого говорят множество случаев «переписывания» протоколов.

*Суворов А. Д.* Логичное требование. Тем самым невозможна будет генерация «повторных» протоколов на месте. Решение ТИК невозможно провести в день голосования незаметно.

*Курбангалеева Е. Ш.* Здесь довольно много нарушений.

*Широ М. С.* Все решения о пересмотре уже оформленных документов должны приниматься вышестоящей ИК.

*Крыжов С. Б.* С введением уголовной санкции за нарушение этого порядка.

*Кузнецов А. М.* Повторный протокол или повторный пересчет производится в ТИКе. Комиссия может его составлять, но там должны быть и подписи ТИКа.

*Боброва Н. А.* Надо запретить повторные протоколы: их используют как способ фальсификации выборов. Вместо повторных протоколов ввести Акты об ошибках, обнаруженных в протоколе, и причинах этих ошибок<sup>1</sup>.

*Молчанов О. А.* Повторный пересчет — только судом.

<sup>1</sup> Боброва Н. А. Причины легализации избирательных правонарушений в судебных решениях // Конституционное и муниципальное право. 2015. №5. С. 62–66.



*Рачинский С. З.* После подписания? Или после представления в вышестоящую? По цели — после подписания. Но тут много деталей, которые должны быть тщательно расписаны.

*Елаев А. А.* Но надо учитывать те контрольные соотношения, которые, как правило, не «бьют» и являются основаниями для составления повторных протоколов. В любом случае надо придумать оперативную процедуру принятия указанного решения.

*Иванова С. Ю.* Мне кажется, что могут быть обстоятельства, при которых нужен повторный подсчет голосов (например, по настоянию одного из членов комиссии, отказывающегося подписать протокол из-за несогласия с результатами и подозрений в неправильном подсчете).

*Комментарий автора:*

Судя по итогам опроса и комментариям, основная масса экспертов предложение поняла и поддержала. Можно было бы и не комментировать подробно. Тем не менее хотел бы уточнить и заострить вопрос.

Закон предусматривает, что повторный протокол может составляться при необходимости внесения изменений в верхнюю часть протокола, не затрагивающую число голосов за кандидатов или списки кандидатов. Если возникает необходимость внесения изменений в нижнюю часть протокола, где фиксируются итоги голосования за кандидатов или списки, закон требует проведения повторного подсчета голосов.

Таким образом, составление повторного протокола таит меньшую опасность манипуляций, чем повторный подсчет голосов. Необходимость внесения изменений в верхнюю часть протокола чаще всего возникает из-за невыполнения контрольного соотношения о балансе бюллетеней. Разумеется, грамотная УИК должна проверить выполнение этого соотношения до оформления протокола.

Тем не менее, в качестве компромиссного варианта можно разрешить составление УИК повторного протокола по своей инициативе, хотя правильнее было бы и в отношении повторного протокола это запретить. Что касается повторного подсчета, то здесь однозначно требуется запретить УИК проводить его по собственной инициативе.

В ходе судебного оспаривания повторного подсчета голосов неоднократно возникали ситуации, когда представители УИК давали достаточно нелепые объяснения, почему они решили провести повторный подсчет. И суд принимал такие объяснения за чистую монету (или, скорее, делал вид, что принимал).

На самом деле, если УИК строго соблюдала требования закона в ходе подсчета голосов и оформления протокола, у нее не может быть оснований для пересчета. Если же она их не соблюдала, она не будет их соблюдать и при пересчете, поэтому ей все равно нельзя доверять пересчет.

В принципе, желательно, чтобы повторный подсчет осуществлялся в ТИК и силами ТИК. Однако мне представляется неправильным столь жестко закреплять это в законе. Ситуации могут быть разными. Главное — чтобы решение о пересчете принималось в ТИК (или судом).

# Тема 69. Выборочный ручной пересчет при использовании сканирующих устройств

Ввести для случаев подсчета голосов с помощью сканирующих устройств обязательный ручной пересчет на небольшой части участков, определяемых жеребьевкой.

«Да» ответили 96 экспертов (89%), «нет» — 8, затруднились 4. Среди юристов «да» ответили 87%, среди политологов — 91%, среди остальных — 90%. Среди москвичей «да» ответили 82%, среди представителей регионов — 95%.

*Вилков А. А.* Это повысит уровень доверия к выборам.

*Елаев А. А.* Это логично для повышения доверия к электронным устройствам.

*Макаренко Б. И.* Это снимет подозрение в манипуляции данными в электронном виде.

*Загребной Ю. Л.* А также в тех случаях, когда после трех занесений данных КОИБ не выдает итоговый протокол.

*Ковин В. С.* А также обязательный пересчет в случае сбоя КОИБов во время дня голосования, голосования в дополнительные урны.

*Крыжов С. Б.* И жестче регламентировать порядок жеребьевки, чтобы не дать выбрать заранее подготовленные УИКи.

*Белов С. А., Алехина И. С.* Но тогда нужно подробно описать последствия расхождения ручного и автоматического подсчета.

*Худолей Д. М.* Проведение подсчета должна производить ТИК, а не данная УИК.

*Макаркин А. В.* Пересчитывать только по требованию кандидатов.

*Надеждин Б. Б.* Больше верю КОИБам. Не раз пересчитывал, ни разу не было лажи.

*Комментарий автора:*

До недавнего времени в отношении подсчета голосов КОИБами у многих экспертов была уверенность, что они считают точнее и честнее, чем люди. Однако отсутствие контроля всегда плохо, и без контроля никогда нельзя быть уверенным, что рано или поздно не начнется махинация.

Теперь уже подозрения в махинациях при использовании КОИБов стали достаточно серьезными. Дело может быть даже не в самом под-

счете, который делает КОИБ, а в возможности подмены протокола при его печати. Есть также некоторые сомнения в правильности отнесения КОИБами бюллетеней к разряду недействительных.

Поэтому контроль за КОИБами должен быть. И, как отмечает даже один из создателей КОИБов, наиболее эффективный (а может быть, даже единственно эффективный) способ контроля — это выборочный ручной пересчет.

Закон уже предусматривает возможность такого пересчета, но как факультативную процедуру по решению избирательной комиссии, организующей выборы. При этом в законе есть и размер выборки (не менее чем на 5% определяемых жребием избирательных участков, но не менее чем на трех), и порядок действий в случае расхождений. Поэтому главное — сделать такой пересчет не факультативным, а обязательным.

Впрочем, есть в законе еще несколько моментов, которые желательно скорректировать. Закон предусматривает, что жеребьевка проводится вышестоящей комиссией в течение получаса после окончания времени голосования. Однако это рано: УИК может еще не внести в КОИБ данные по спискам избирателей, не ввести бюллетени из переносных ящичков. Поэтому невозможно исключить махинаций на тех УИК, которые не попали в выборку. Правильнее записать, что жеребьевка проводится вышестоящей комиссией в течение получаса после того, как все участковые комиссии, на которых использовались технические средства, распечатают протоколы об итогах голосования.

Кроме того, закон четко не устанавливает, должны ли остальные 95% УИК ждать результатов ручного подсчета, или они могут сразу после жеребьевки везти документы в ТИК. Если они ждут, то во многом теряется смысл автоматического подсчета голосов.

## Тема 70. Сроки подведения итогов голосования

Предусмотреть не только максимальные, но и минимальные сроки подведения итогов голосования и определения результатов выборов во всех комиссиях выше УИК.

«Да» ответили 62 эксперта (57%), «нет» — 38, затруднились 8. Среди юристов «да» ответили 47%, среди политологов — 56%, среди остальных — 64%. Среди москвичей «да» ответил 51%, среди представителей регионов — 63%.

*Берлявский Л. Г.* Ускоренные сроки подведения итогов голосования и определения результатов выборов способны привести к некачественной работе избирательных комиссий.

*Суворов А. Д.* Зачастую «гонят» подводить итоги. Лишая участников избирательного процесса возможности внести свои замечания.

*Крыжов С. Б.* Должно быть время на обжалование решений нижестоящих ИК до вынесения решения по итогам голосования.

*Боброва Н. А.* Пока не рассмотрят все жалобы и не ответят на них, нельзя подводить итоги.

*Шалаев Н. Е.* Здесь также нужно как-то задействовать вышеупомянутую фиксацию действий. Потому что ничто не мешает просто задержаться с оглашением заранее известных результатов до наступления минимального требуемого времени.

*Елаев А. А.* Определение должно проводиться как можно быстрее, чтобы не было попыток вмешаться в результаты УИКов.

*Кусова И. Г.* Излишняя регламентация.

*Курбангалеева Е. Ш.* Избыточное требование при наблюдателях, видеонаблюдении и КОИБах.

*Комментарий автора:*

Речь в предложении идет не об УИК, а о вышестоящих комиссиях. Не подвергается сомнению принцип, согласно которому УИК должна как можно быстрее (но с соблюдением все установленных законом процедур) подвести итоги голосования на участке и передать эти итоги для внесения в ГАС «Выборы». Таким образом, предварительные итоги голосования быстро становятся известны участникам выборов, экспертам и всему обществу.

А вот с подведением окончательных итогов желательно не спешить. Один из экспертов правильно отметил, что должны быть рассмотрены все жалобы. Но при этом у кандидатов и партий должно

быть время, чтобы их подать. Им для этого нужно собрать информацию от наблюдателей и членов УИК, по возможности просмотреть видеозаписи, провести статистический анализ.

Со своей стороны члены ТИК и вышестоящих комиссий тоже должны иметь возможность проверить итоги голосования. Часто даже довольно поверхностная проверка (с использованием таких простых инструментов как Эксель) позволяет выявить аномалии, с которыми лучше разобраться до подведения итогов голосования, а не после. Но и для такой проверки требуется время.

В связи с этим в нашем проекте Избирательного кодекса предложено, чтобы избирательная комиссия, непосредственно вышестоящая по отношению к УИК, принимала решение об итогах голосования не ранее чем на второй день со дня голосования. ИКМО, ТИК, ОИК, не являющиеся непосредственно вышестоящими по отношению к УИК, должны принимать решения об итогах голосования не ранее чем на третий день со дня голосования. ИКСРФ должна принимать решение об итогах голосования не ранее чем на четвертый день со дня голосования, ЦИК России — не ранее чем на пятый день со дня голосования.

# Тема 71. Сроки обжалования итогов голосования и результатов выборов

Увеличить сроки обжалования итогов голосования и, возможно, результатов выборов; отменить запрет на восстановление этих сроков.

«Да» ответили 92 эксперта (85%), «нет» — 12, затруднились 4. Среди юристов «да» ответили 79%, среди политологов — 88%, среди остальных — 86%. Среди москвичей «да» ответили 90%, среди представителей регионов — 81%.

*Макаренко Б. И.* Увеличить, но умеренно. Для отмены запрета нужно четко прописать исключительные обстоятельства, когда это возможно.

*Суворов А. Д.* Можно увеличить, но не сильно. Запрет на восстановление можно отменить.

*Курбангалеева Е. Ш.* До 30 дней.

*Надеждин Б. Б.* Три месяца мало, если приходится отсматривать веб-камеры.

*Лебедев А. В.* До 7 месяцев. Например, кандидат через кассацию признает незаконность отказа ему в регистрации. Кассация в процессе занимает 6 месяцев.

*Лушникова Т. А.* Год, как раньше.

*Крыжов С. Б.* Отмена выборов в течение года. Сроки обжалования исчислять не с даты события, а с даты, когда лицо, обладающее правом обжалования, узнало или должно было узнать о нарушении.

*Асеев С. Ю.* При наличии ресурсов партии и кандидаты следят за процессом, 10 дней достаточно.

*Елаев А. А.* Существующий срок позволяет подать жалобу при наличии нормального штаба.

*Комментарий автора:*

Уверен, что 10 дней недостаточно для обжалования итогов голосования. Выявление избирательных участков с сомнительными итогами голосования требует большой работы по анализу электоральной статистики, опросу наблюдателей и членов УИК, просмотру видеозаписей (на получение которых нужно время) и т. п. При этом часть важной информации (данные о голосовании «мобильных избирателей») появляется только через неделю после дня голосования.

И на все это накладывается усталость людей после изнурительной кампании и дня голосования.

В результате иногда обнаруживаются откровенные ляпы в протоколах, но их исправить уже не может никто, даже при желании избирательных комиссий. И такая ситуация не способствует повышению доверия к итогам голосования.

Полагаю, что срок обжалования итогов голосования должен составлять не менее 30 дней.

Что касается сроков обжалования результатов выборов, то срок в три месяца можно было бы считать достаточным, но с оговоркой — с возможностью восстановления данного срока в связи с принятием судом решений, на основании которых строится иск. Впрочем, лучше, вероятно, все же увеличить этот срок до полугода.

При этом и для обжалования итогов голосования, и для обжалования результатов выборов должна быть возможность восстановления сроков при наличии вновь открывшихся обстоятельств.



## Тема 72. Санкции за отказ кандидата от мандата

Предусмотреть санкции за отказ кандидата от получения мандата без вынуждающих обстоятельств (в т.ч. санкции к выдвинувшей кандидата партии).

«Да» ответили 90 экспертов (83%), «нет» — 11, затруднились 7. Среди юристов «да» ответили 87%, среди политологов — 81%, среди остальных — 81%. Среди москвичей «да» ответили 78%, среди представителей регионов — 88%.

*Авдонин В. С.* Это обязательно нужно. Отвратительная практика «паровозов» почему-то считается нормальной. Хотя в этическом плане это, по сути, «пощечина избирателю». Кроме того порождает массу злоупотреблений (взятки, сговоры и т.д.). Ведет к дискредитации выборов. Санкции за это должны быть максимально жесткими.

*Белов С. А., Алехина И. С.* Рассматривать это как злоупотребление правом в ситуациях, когда в период избирательной кампании было понятно, что нет намерения работать на выборной должности.

*Суворов А. Д.* Отказ должен быть мотивирован. Паровозов не должно быть. Впрочем, избранное лицо может отказаться от мандата и потом, и как с этим быть?

*Черепанов В. А.* Исключить возможность вынуждающих обстоятельств, поскольку под эту неопределенную формулировку попадает все, например, невозможность оставить должность губернатора, так как избиратели выбрали его на 5 лет. И в этом случае он нарушит свои обязательства перед населением региона.

*Елаев А. А.* Вполне возможно предусмотреть отказ для такого кандидата в регистрации кандидатом на дополнительных выборах в этот же орган.

*Загребной Ю. Л.* Как минимум такой санкцией может быть запрет для кандидата на участие в любых выборах в течение 6 лет. А для партии — снижение доли партийного финансирования на процент, равнозначный проценту кандидатов, отказавшихся от получения мандата.

*Андрейчук С. В.* Запрет на участие в следующих выборах того же уровня или выше. Ограничение госфинансирования, если это на федеральных выборах.

*Надеждин Б. Б.* Штраф.

*Макаренко Б. И.* Для партийных списков санкция возможна только

одна: передача освободившегося мандата в пул, распределяемый между другими списками.

*Берлявский Л. Г.* Отказ кандидата от получения мандата без вынуждающих обстоятельств должен влечь за собой лишение избирательного объединения соответствующего мандата, так как данный кандидат умышленно ввел своих избирателей в заблуждение.

*Канкия Д. Н.* В случае отказа от мандата, он должен переходить к следующей партии по количеству голосов, второй отказанный мандат — к третьей партии и так далее. Это необходимо чтобы бороться с практикой «паровозов».

*Крыжов С. Б.* Обязательно. Санкция — прекращение полномочий по занимаемой должности в случае избрания, как и написано в заявлении о согласии баллотироваться. Независимо от принятия мандата. Партия тут ни при чем.

*Турченко М. С.* Санкции не должны применяться к выдвинувшей кандидата партии.

*Покровская О. Л.* Просто нужно отказаться от центральных частей списков кандидатов.

*Комментарий автора:*

Напомню, что в законах о выборах в Государственную Думу 1999 и 2002 годов были предусмотрены санкции за отказ от мандата кандидата из первой тройки. Но ЦИК России не стала их применять, используя довольно сомнительное толкование понятия вынуждающие обстоятельства. А из закона 2005 года санкции были совсем исключены.

При этом технологии «паровозов» развились, и в таковом качестве стали участвовать не только кандидаты, входящие в центральную часть, но и лидеры (а иногда и вторые места) территориальных групп.

На региональных выборах я знаю всего три случая применения санкции в виде лишения партии мандата. При этом лишь в одном из этих случаев санкция была применена к «Единой России», в двух других — к КПРФ и «Справедливой России».

Как видно из результатов опроса, большинство экспертов считает, что санкции за отказ от мандата необходимы. Вопрос, однако, в том, какие могут быть санкции и к кому.

Некоторые эксперты считают, что санкции должны применяться только к кандидату. Из формальных соображений можно вроде бы считать, что партия не виновата — кандидат обманул ее так же, как и избирателей. Однако из наших реалий мы понимаем, что партия,

выдвигая в составе своего списка высокопоставленных чиновников, прекрасно знает, что он не оставит свою должность ради депутатского мандата (хотя бывают редкие исключения). Кроме того, у партии (имеется в виду «партия власти» в широком смысле) есть рычаги заставить кандидата выполнить обязательство, данное им при выдвижении.

Тем не менее, у меня большие сомнения в правильности идеи о лишении партии мандата.

Если говорить о выборах в Государственную Думу, то данный подход может быть достаточно эффективным в борьбе с использованием «паровозов» во главе региональных групп, но он вряд ли будет эффективным в борьбе с «паровозами» во главе списка. Для партии, получающей более сотни мандатов, потеря одного мандата не критична, тем более что количество дополнительных мандатов, которое принесет ей технология «паровозов», значительно больше одного.

Если же говорить о выборах в малочисленные региональные парламенты, то такая норма могла бы быть неплохой профилактической мерой, но я не могу не принять во внимание последствия ее применения, если она все же не сработает в качестве профилактики. А последствия будут выражаться в существенном искажении пропорциональности представительства. Так, если партия завоеует по итогам голосования два мандата, лишение ее одного мандата снизит вдвое ее представленность в парламенте. Еще хуже ситуация, если партия завоеует всего один мандат — в этом случае данная норма совсем лишит ее представленности. При этом какая-то другая партия получит дополнительный мандат, то есть степень ее представительства также будет искажена.

Если исходить из общих соображений, то недостаток данного подхода в том, что он предусматривает наказание не только партии, использовавшей технологию «паровозов», но и ее избирателей, которые могут в результате совсем лишиться представительства. В то же время он не предусматривает наказания самих кандидатов, хотя с юридической точки зрения виноваты именно они, поскольку нарушили обязательство, данное при выдвижении.

В проекте Избирательного кодекса были предложены санкции другого рода. Одна санкция касалась кандидатов-отказников, другая — партий, использовавших этих кандидатов в качестве «паровозов».

Санкцию в отношении партий было предложено применять только к случаям, когда кандидат-отказник фигурировал в бюллетене.

Суть ее в урезании государственного финансировании по итогам выборов. Если сохраняется только государственное финансирование по итогам федеральных выборов, то такая санкция может применяться только при выборах в Государственную Думу. Но если будет введено государственное финансирование по итогам региональных выборов (см. тему №33), то ее можно будет применять и при выборах в региональные парламенты.

Полагаю, что такая санкция будет достаточно действенной и адекватной мерой, если, конечно, размер государственного финансирования не будет символическим.

Санкция в отношении кандидатов-отказников должна касаться любого кандидата, отказавшегося без вынуждающих обстоятельств от получения мандата или просто не сложившего с себя полномочия, несовместимые со статусом депутата (при этом перечень вынуждающих обстоятельств должен быть ограничен только медицинскими обстоятельствами). Такого кандидата нужно лишать пассивного избирательного права на следующих выборах в данный орган власти.

Отмечу, что эти санкции предлагается применять только для случаев отказа без вынуждающих обстоятельств от получения мандата или не выполнения требования закона о сложении с себя полномочий, несовместимых со статусом депутата. Иными словами, не должно быть санкций за сложение депутатских полномочий уже после того, как кандидат стал депутатом. Полагаю, что в последнем случае кандидат выполнил требования закона и свои обязательства и потому не должен быть наказан ни он, ни выдвинувшая его партия. Уважительные причины, по которым депутат слагает с себя полномочия, могут быть разнообразными, и вряд ли мы сможем составить их адекватный перечень. Кроме того, данные случаи не касаются высокопоставленных чиновников-«паровозов», поскольку они не могут стать депутатами, не оставив свою должность.

## Тема 73. Общероссийский референдум

Пересмотреть ограничения на инициирование общероссийского референдума.

«Да» ответили 95 экспертов (88%), «нет» — 7, затруднились 6. Среди юристов «да» ответили 87%, среди политологов — 88%, среди остальных — 90%. Среди москвичей «да» ответили 80%, среди представителей регионов — 95%.

*Милов В. С.* Сегодняшний порядок организации референдумов является фактически запретительным (ни одного федерального референдума с 1993 года при большом числе неопределенных и заслуживающих проведения референдума вопросов).

*Вилков А. А.* Дать больше возможностей для гражданских инициатив.

*Макаренко Б. И.* Не радикальное сокращение ограничений.

*Кузьмин И. А.* Уменьшить в четыре раза число граждан и снизить количество субъектов в два раза.

*Берлявский Л. Г.* Необходимо уменьшить число подписей участников референдума до 1 процента от общего числа избирателей, пересмотреть ограничения на регистрацию инициативной группы по проведению референдума.

*Волков Н. Ю.* Отменить механизм с образованием региональных групп в 43 регионах. Регистрировать сразу федеральные группы по организации референдума (возможно, несколько групп) и дать им возможность собирать подписи по всей стране (возможно, с ограничением по количеству подписей, собранных в отдельных регионах).

*Амосов М. И.* Общество должно учиться демократии и ответственности. Полагаю, что на данном этапе необходимо облегчать возможность проведения референдумов на региональном и местном уровне.

*Комментарий автора:*

Общеизвестно, что после 1993 года в России ни разу не проводился общероссийский референдум. При этом в 1995–2004 годах действовал относительно либеральный Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации». За эти годы были предприняты несколько попыток инициирования общероссийского референдума, при этом трижды инициативным группам удавалось представить в ЦИК России необходимое количество подписей, но во всех трех случаях ЦИК браковала большое число подписей

и в результате отказывала в проведении референдума<sup>1</sup>.

В 2004 году был принят новый Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации», который эксперты сразу же окрестили законом о недопущении референдума. С тех пор попыток инициирования референдума было немного, и лишь в 2018 году инициаторам проведения референдума удалось согласовать вопрос в ЦИК России (причем сразу пяти группам), но ни одна из групп не смогла зарегистрировать необходимое количество подгрупп, поэтому до сбора подписей дело не дошло.

При этом, если в отношении ранее выдвигавшихся инициатив можно было сомневаться, интересуют ли они большинство граждан России, то инициативы 2018 года о запрете повышения пенсионного возраста, очевидно, волновали всех россиян.

Ограничения на проведение референдума можно разделить на три группы.

Первая группа касается формулировки вопроса, выносимого на референдум. Здесь ограничения, на мой взгляд, в основном разумны, хотя некоторые формулировки следовало бы уточнить.

Вторая группа связана со сроками инициирования и проведения референдума. Эти ограничения были введены в 2002 году и сохранились в законе 2004 года. Во-первых, запрещено проведение референдума РФ в период федеральной избирательной кампании и в последний год полномочий Государственной Думы и (или) Президента РФ. Во-вторых, запрещено выступать с инициативой проведения референдума РФ как в период федеральной избирательной кампании, так и в том случае, если проведение референдума РФ приходится на последний год полномочий Президента РФ, иных выборных федеральных органов государственной власти.

Данная формулировка закона страдает существенной неопределенностью. Дело в том, что сроки прохождения всех этапов референдумного процесса зависят от многих участников данного процесса. Поэтому в момент выдвижения инициативы референдума невозможно точно определить, придется ли проведение референдума на последний год полномочий Государственной Думы или нет. Это позволяет (точнее, вынуждает) толковать данную норму закона совершенно произвольно.

В целом же под запрет попадают значительные периоды. Так,

<sup>1</sup> Любарев А. Е. Референдум в Российской Федерации: история и проблемы законодательного регулирования // Политика и общество. 2005. №2. С. 70–82.

в шестилетний период между выборами Президента РФ 18 марта 2018 года и предполагаемыми следующими выборами в марте 2024 года инициатива референдума могла быть выдвинута не ранее июня 2018 года (официальное окончание президентской кампании). При прогнозируемом 10-месячном периоде от выдвижения инициативы до даты проведения референдума<sup>1</sup> референдум мог состояться не ранее апреля 2019 года. Но если датой проведения следующих выборов в Государственную Думу останется сентябрь, то референдум нельзя будет проводить с сентября 2020 года. Поскольку право инициирования референдума возникнет заново только в декабре 2021 года, следующее окно для проведения референдума откроется только в октябре 2022 года и закроется в марте 2023 года.

Итого за шестилетний период проведение референдума возможно лишь в течение 22 месяцев — это менее чем треть данного периода. Очевидно, что такие ограничения чрезмерны.

Третья группа ограничений — процедурные. При этом большая их часть касается первого этапа инициирования референдума. Это:

- требование, чтобы инициативная группа состояла из региональных подгрупп, созданных не менее чем в половине субъектов Федерации;

- требование, чтобы каждая региональная подгруппа включала не менее 100 участников референдума;

- требование нотариального заверения подписей всех участников собрания региональной подгруппы;

- требование регистрировать каждую региональную подгруппу в соответствующей избирательной комиссии субъекта Федерации;

- запрет регистрации иной региональной подгруппы, если в субъекте Федерации уже зарегистрирована региональная подгруппа с такой же по смыслу или содержанию формулировкой вопроса;

- ограничение двумя месяцами срока, в течение которого не менее чем в половине субъектов Федерации должны быть зарегистрированы региональные подгруппы.

При этом в законе четко не сказано, можно ли объединять в одну группу подгруппы с одинаковыми по смыслу формулировками вопроса. Из анализа норм закона в совокупности получается, что нельзя. Но это приводит к логическому противоречию. Запрет регистрации в регионе двух подгрупп с одинаковыми по смыслу форму-

<sup>1</sup> Любарев А. Е. Право граждан на участие в референдуме // Гражданам об их политических правах. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2006. С. 107–137.

лировками вопроса может быть оправдан только в том случае, если такие подгруппы можно объединять.

В целом столь большое количество ограничений на первом этапе не может быть оправдано с точки зрения защиты каких-либо ценностей, указанных в части 3 статьи 55 Конституции РФ. Само по себе инициирование референдума до этапа сбора подписей не требует серьезных бюджетных затрат, не нарушает ничьих прав и законных интересов.

Предусмотрены и ограничения на этапе сбора подписей. Это:

- требование сбора подписей не менее 2 миллионов избирателей;
- ограничение числа подписей в одном субъекте Федерации 50 тысячами;
- сокращение срока сбора подписей с трех месяцев (по закону 1995 года) до 45 дней;
- предоставление права сбора подписей исключительно членам инициативной группы;
- требование собирать подписи только в тех субъектах Федерации, где зарегистрированы региональные подгруппы.

Требование сбора большого числа подписей, на мой взгляд, оправдано. Я даже не стал бы возражать, если бы оно было увеличено, поскольку на референдум следует выносить только такой вопрос, который интересует значительное число граждан.

Однако ограничение срока сбора подписей 45 днями явно чрезмерно. Даже три месяца, по-видимому, слишком жесткое ограничение. Представляется, что срок сбора подписей в поддержку инициативы проведения референдума вообще не должен ограничиваться или, если уж ограничиваться, то таким временным интервалом, в течение которого уже становится ясно, что подписи собраны не будут.

Что касается других ограничений, то требование собирать подписи только в тех регионах, где зарегистрированы подгруппы, еще может быть как-то оправдано, но предоставление права сбора подписей исключительно членам инициативной группы беспрецедентно, оно существенно и неоправданно затрудняет реализацию конституционных прав граждан.



## Тема 74. Региональные и местные референдумы

Пересмотреть ограничения на инициирование региональных и местных референдумов.

«Да» ответили 100 экспертов (93%), «нет» — 3, затруднились 5. Среди юристов «да» ответили 92%, среди политологов — 91%, среди остальных — 95%. Среди москвичей «да» ответили 86%, среди представителей регионов — 98%.

*Милов В. С.* Сегодняшний порядок организации референдумов является фактически запретительным, попытки инициирования региональных и местных референдумов в 100% случаев сталкиваются с отказами.

*Крыжов С. Б.* Система и сроки этапов инициирования референдума практически запретительные для инициаторов без административного ресурса.

*Канкия Д. Н.* Отменить согласование референдума в региональном парламенте. Снизить необходимое количество подписей для вынесения вопроса на референдум до 0,1% списочного состава избирателей.

*Елаев А. А.* При этом необходимо на референдум выносить текст конкретного правового акта, чтобы это была сверх-законодательная процедура.

*Амосов М. И.* Необходимо не просто пересматривать правила, а облегчать возможность проведения референдумов на региональном и местном уровнях.

*Комментарий автора:*

Правила инициирования региональных и местных референдумов значительно либеральнее, чем у общероссийского референдума, однако на практике их проведение по инициативе граждан блокируется. На региональном уровне за много лет были проведены лишь единичные референдумы, инициированные властью, а на местном уровне проходят также лишь инициированные властью референдумы по самообложению.

Блокировка происходит в основном по формулировкам вопроса, и мотивировки отказов часто выглядят весьма странно. Уже накопился ряд вопросов по этому поводу к Конституционному Суду РФ.

Как видно из комментариев, одна из сомнительных норм — проверка законности вопроса региональным парламентом. Действительно, чисто юридический вопрос поручено решать политическому ор-

гану. По-видимому, эту норму следует пересмотреть.

## Тема 75. Отзыв депутатов и должностных лиц

Уточнить правила инициирования отзыва (вариант — отменить отзыв депутатов, сохранив только отзыв должностных лиц).

«Да» ответили 72 эксперта (67%), «нет» — 23, затруднились 13. Среди юристов «да» ответили 55%, среди политологов — 75%, среди остальных — 74%. Среди москвичей «да» ответили 63%, среди представителей регионов — 70%.

*Авдонин В. С.* Избиратели должны иметь право отзываться и тех, и других.

*Какителашвили М. М.* Отзыв отсутствует на федеральном уровне, что по моему мнению, неверно. Нужен отзыв депутата и должностного лица.

*Вилков А. А.* Сохранить право отзыва депутатов для повышения их ответственности за обещания во время предвыборной кампании.

*Берлявский Л. Г.* В обязательном порядке сохранить право избирателя на отзыв депутатов всех уровней, включив его в перечень прав. При отзыве должностных лиц (главы субъекта РФ, главы муниципального образования) устранить требование предварительного судебного решения в отношении данного лица. Данное требование изначально блокирует процедуру отзыва. Уменьшить необходимое число голосов, поданных за отзыв (как депутатов, так и должностных лиц), до числа голосов, поданных при избрании указанных лиц. Уменьшить порог явки избирателей при голосовании по отзыву, уравнив его с тем порогом, при котором отзываемое лицо избиралось.

*Кузьмин И. А.* Оставить отзыв для всех, рассмотреть возможность распространения отзыва на всех депутатов и выборных должностных лиц, включая депутатов ГД ФС РФ.

*Худoley Д. М.* Отзыв депутата необходимо предусмотреть. Понятно, что в случае использования смешанной или пропорциональной избирательной системы он не возможен. Однако при использовании преференциального голосования он допустим.

*Шалаев Н. Е.* Отзыв депутатов сохранить. Основания для отзыва расширить, в частности включив туда объективное нарушение предвыборной программы (например, голосование «за» по вопросам, против которых было дано обещание голосовать перед выборами).

*Лебедев А. В.* Упростить процедуру.

- Лушникова Т. А.* Пересмотреть в сторону облегчения процедуры.
- Роцин А. В.* Упростить процедуру отзыва как депутатов, так и мэров, и губернаторов.
- Суворов А. Д.* Явка на отзыв не 50%, а более той, в результате которой лицо избралось.
- Молчанов О. А.* Отзыв любых избранных лиц возможен, если за такой отзыв проголосовало большее количество избирателей, чем то, какое позволило им стать избранными.
- Катаев Д. И.* Я против отзыва депутатов, так как это дает власти способ расправы (должностные лица — другое дело). Я за референдум о досрочном прекращении полномочий и досрочных выборах выборного органа.
- Волков Н. Ю.* Отменить отзыв депутатов, сохранив отзыв должностных лиц.
- Коргунюк Ю. Г.* Отзыв депутатов — бессмысленная мера. На практике она практически не осуществима, а в итоге может привести к «перманентной избирательной кампании».
- Михайлов В. В.* Отзыва депутатов быть не должно. Отзыв губернаторов ввести (если его нет).
- Гришин Н. В.* Отменить отзыв депутатов, сохранив только отзыв должностных лиц.
- Амосов М. И.* Отменить отзыв депутатов! Отзыв депутатов — мера, применявшаяся репрессивными режимами против неугодных лиц.
- Каспэ С. И.* Отменить отзыв депутатов.
- Боброва Н. А.* Отзыв депутатов при их неравном способе избрания теряет смысл.
- Михалева Г. М.* Депутат не может быть отозван, если не возбуждено уголовное дело.
- Елаев А. А.* Отзыв депутатов и должностных лиц — рудимент советской эпохи, главная санкция — неизбрание на следующих выборах.
- Крыжов С. Б.* Отзыв — институт надуманный, а иногда вовсе неприменимый.
- Андрейчук С. В.* Я считаю, что отзыв вообще не должен существовать.
- Покровская О. Л.* Я против отзыва депутатов и должностных лиц.
- Надеждин Б. Б.* Отменить отзыв — советская практика, бессмысленная в нынешних условиях.
- Лысов В. И.* Я против всяческих отзывов. Пусть тех, кого нужно

отозвать, не переизбирают!

*Комментарий автора:*

Эксперты естественным образом разделились на три группы: 1) те, кто выступают за отзыв и депутатов, и должностных лиц; 2) те, кто против отзыва вообще; 3) те, кто против отзыва депутатов, но за отзыв должностных лиц. Последняя группа достаточно большая, и это радует.

В настоящее время Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает отзыв и депутатов, и мэров, а Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» — отзыв губернаторов. При этом условия реализации отзыва так обставлены, что он остается неработающим институтом. За много лет можно вспомнить лишь единичные случаи на местном уровне. Впрочем, часть ограничений была введена на основании правовой позиции Конституционного Суда РФ.

В результате длительных размышлений я пришел к следующим выводам.

Первое. Отзыв юридически корреспондирует только с мажоритарной системой абсолютного большинства. Если депутат или должностное лицо избрано по системе относительного большинства и получило при избрании менее 50%, это фактически означает, что его можно тут же отозвать. Конечно, для отзыва еще нужен повод, но, как говорится, было бы желание, а повод найдется.

Второе. Отзыв должностного лица допустим, а отзыв депутата считаю недопустимым. Здесь два принципиальных отличия.

1. Должностное лицо принимает индивидуально решения, затрагивающие всех жителей соответствующей территории. Такие решения могут стать основанием для выражения ему недоверия. У депутата таких возможностей нет. Его действия — это в первую очередь голосование по тем или иным вопросам. Но Конституционный Суд РФ в постановлении №21-П от 24.12.1996 четко выразился: «по смыслу Конституции Российской Федерации, закрепляющей принципы демократического правового государства, в том числе принципы идеологического и политического многообразия, многопартийности, основанием для отзыва депутата не могут служить его политическая деятельность, позиция при голосовании и т.п.».

2. Должностное лицо (губернатор, мэр) должно действовать в интересах большинства и по этой причине должно иметь поддержку

большинства. Именно поэтому для выборов должностных лиц желательно использовать мажоритарную систему абсолютного большинства (либо дающую тот же эффект мажоритарно-преференциальную систему). Депутатский же корпус должен отражать позиции не только большинства, но и различных меньшинств. С этой точки зрения право отзыва депутата — это возможность расправы большинства над меньшинством.

Не могу также согласиться с идеей, согласно которой за отзыв должно проголосовать больше избирателей, чем за избрание того же лица, хотя такая идея высказывалась и Конституционным Судом РФ. Как это будет выглядеть на практике? Если мэр избран при поддержке менее половины избирателей (а такое возможно даже при системе абсолютного большинства — при большой доле недействительных бюллетеней и тем более при наличии строки «проти́и всех»), то его и отозвать может меньшинство. А если мэр при избрании наобещал с три короба и в результате получил 80% голосов, а потом ничего не выполнил, то 79% будет недостаточно, чтобы его отозвать. Думаю, что должна быть единая норма для отзыва — более 50% голосов от принявших участие. Насчет порога явки — вопрос пока оставим открытым.

В целом проблемы отзыва требуют продолжения обсуждения.

**Приложение.  
Информация  
об экспертах**





*Авдонин Владимир Сергеевич* — доктор политических наук, ведущий научный сотрудник ИНИОН РАН.

*Алехина Ирина Сергеевна* — кандидат юридических наук (тема диссертации «Правовые избирательные стандарты Российской Федерации и их реализация в субъектах Российской Федерации (на примере Северо-Западного федерального округа)», доцент юридического факультета Северо-Западного института управления РАНХиГС, зам. председателя, председатель ТИК №28 в Санкт-Петербурге 2007–2012.

*Амосов Михаил Иванович* — кандидат географических наук, депутат Ленсовета 1990–1993 и Законодательного Собрания Санкт-Петербурга 1994–2007 и с 2016 года.

*Андрейчук Станислав Валерьевич* — кандидат исторических наук, член совета движения «Голос».

*Асеев Сергей Юрьевич* — юрист, кандидат исторических наук, доцент кафедры политологии Алтайского государственного университета.

*Байнова Мария Сергеевна* — кандидат социологических наук, доцент Российского государственного социального университета.

*Белов Сергей Александрович* — кандидат юридических наук (тема диссертации «Избирательная система как правовой институт»), декан юридического факультета СПбГУ, и.о. зав. кафедрой конституционного права СПбГУ, член Санкт-Петербургской избирательной комиссии с правом решающего голоса 2004–2012, член Научно-экспертного совета при ЦИК России.

*Берлявский Леонид Гарриевич* — доктор исторических наук, кандидат юридических наук, профессор Ростовского государственного экономического университета.

*Боброва Наталья Алексеевна* — доктор юридических наук, профессор Тольяттинского государственного университета, депутат Самарской Губернской Думы 1994–2011, член Научно-экспертного совета при ЦИК России.

*Вилков Александр Алексеевич* — доктор политических наук, зав. кафедрой политических наук юридического факультета Саратовского государственного университета им. Н. Г. Чернышевского.

*Вискулова Виктория Вячеславовна* — доктор юридических наук (тема диссертации «Гарантии избирательных прав граждан в современной России: вопросы теории и практики»), профессор Амурского государственного университета, зам. председателя Избирательной комиссии Амурской области 2005–2016.

*Волков Николай Юрьевич* — кандидат физико-математических на-

ук, зам. заведующего отделом ЦК КПРФ по ведению избирательных кампаний.

*Воробьев Николай Иванович* — кандидат юридических наук, член Научно-экспертного совета при ЦИК России, председатель Избирательной комиссии Тамбовской области 1993–2003.

*Галямина Юлия Евгеньевна* — кандидат филологических наук, депутат Совета депутатов Тимирязевского района г. Москвы.

*Глобин Георгий Михайлович* — кандидат технических наук, исследователь выборов (г. Тверь).

*Гришин Николай Владимирович*, доктор политических наук, профессор Астраханского государственного университета, член Научно-экспертного совета при ЦИК России.

*Давидис Сергей Константинович* — юрист, член бюро федерального политсовета движения «Солидарность», один из лидеров незарегистрированной Партии 5 декабря.

*Елаев Алексей Александрович* — юрист, член Избирательной комиссии Калининградской области с правом решающего голоса.

*Завадская Маргарита Андреевна* — Ph. D. in Social and Political Science, научный сотрудник Европейского университета в Санкт-Петербурге.

*Загребной Юрий Леонтьевич* — юрист, главный редактор ИА «Моссовет», депутат Московской городской Думы 1997–2001.

*Закондырин Александр Евгеньевич* — кандидат юридических наук, председатель политической партии «Альянс Зеленых», депутат Совета депутатов Войковского района г. Москвы 2004–2017.

*Иванова София Юрьевна* — координатор Рязанского регионального отделения движения «Голос».

*Какителашвили Михаил Михайлович* — кандидат юридических наук, доцент Университета прокуратуры РФ.

*Калачев Константин Эдуардович* — руководитель Политической экспертной группы.

*Канкия Давид Николаевич* — координатор Краснодарского регионального отделения движения «Голос».

*Каспэ Святослав Игоревич* — доктор политических наук, профессор департамента политической науки Высшей школы экономики, главный редактор журнала «Полития».

*Катаев Дмитрий Иванович* — кандидат химических наук, член политсовета Московского городского отделения движения «Солидарность», депутат Моссовета и Московской городской Думы 1990–2005.

*Ковин Виталий Сергеевич* — кандидат исторических наук, старший

научный сотрудник отдела по исследованию политических институтов и процессов Пермского федерального исследовательского центра УрО РАН, член совета движения «Голос», член Научно-экспертного совета при ЦИК России.

*Козлов Владимир Николаевич* — кандидат географических наук, электоральный аналитик.

*Коргунюк Юрий Григорьевич* — доктор политических наук, ведущий научный сотрудник ИНИОН РАН, зав. отделом политологии Фонда ИНДЕМ, председатель Исследовательского комитета РАПН по сравнительному изучению партийных и избирательных систем.

*Крыжов Сергей Борисович* — кандидат технических наук, юрист, депутат Совета депутатов городского поселения Сергиев Посад, Уполномоченный по правам человека в Московской области 2001–2006, депутат Московской областной Думы 2005–2007.

*Кузнецов Алексей Михайлович* — член ТИК района Черемушки г. Москвы с правом решающего голоса.

*Кузьмин Игорь Александрович* — кандидат юридических наук, доцент Иркутского юридического института (филиала) Университета прокуратуры РФ.

*Курбангалеева Екатерина Шамильевна* — политконсультант, директор Научно-исследовательского центра «Особое мнение», член Общественной палаты РФ.

*Кусова Ирина Гасановна* — кандидат исторических наук, координатор по Рязанской области проекта Комитета гражданских инициатив «Выборы в России: независимый аудит».

*Лебедев Александр Васильевич* — юрист, член Избирательной комиссии Челябинской области с правом решающего голоса 2016–2017.

*Лушикова Татьяна Александровна* — юрист, вице-президент Российской ассоциации политических консультантов.

*Лысов Виктор Иванович* — старший преподаватель кафедры философии и политологии Нижегородского института управления РАН-ХиГС.

*Мазур Алексей Витальевич* — руководитель аналитического отдела портала «Тайга. инфо», депутат Новосибирского областного совета 1990–1994.

*Макаренко Борис Игоревич* — кандидат политических наук, профессор НИУ ВШЭ, президент Центра политических технологий, член Научно-экспертного совета при ЦИК России.

*Макаркин Алексей Владимирович* — профессор НИУ ВШЭ, первый вице-президент Центра политических технологий.

*Медведев Юрий Семенович* — кандидат политических наук, доцент Северо-Западного института управления РАНХиГС.

*Меладзе Давид Арвелодьевич* — юрист, депутат Совета депутатов городского поселения г. Зубцов Тверской области.

*Милов Владимир Станиславович* — председатель политической партии «Демократический выбор» 2012–2017.

*Михайлов Валентин Вахтангович* — кандидат физико-математических наук, доктор исторических наук, депутат Государственной Думы 1994–1995.

*Михалева Галина Михайловна* — доктор политических наук, профессор Российского государственного гуманитарного университета, член федерального совета РОДП «Яблоко».

*Молчанов Олег Анатольевич* — политический юрист, Ph. D. in Legal Science, зам. председателя Экспертно-консультативного совета при Избирательной комиссии Самарской области.

*Надеждин Борис Борисович* — кандидат физико-математических наук, юрист, президент Института региональных проектов и законодательства, член Научно-экспертного совета при ЦИК России, депутат Государственной Думы 1999–2003.

*Покровская Ольга Леонидовна* — кандидат биологических наук, юрист, член Санкт-Петербургской избирательной комиссии с правом решающего голоса.

*Радкевич Станислав Борисович* — доктор политических наук, генеральный директор компании «PR-3000», член Научно-экспертного совета при ЦИК России.

*Рачинский Станислав Збигневич* — юрист, главный редактор портала «Справочник наблюдателя», член Научно-экспертного совета при ЦИК России.

*Роцин Алексей Валентинович* — социальный психолог и политтехнолог.

*Салин Павел Борисович* — кандидат юридических наук, директор Центра политологических исследований Финансового университета.

*Сергеев Сергей Геннадьевич* — кандидат политических наук, доцент Поволжского института управления им. П. А. Столыпина — филиала РАНХиГС.

*Суворов Андрей Дмитриевич* — секретарь ТИК района Гольяново г. Москвы.

*Титов Михаил Викторович* — юрист, председатель Избирательной комиссии Тверской области 1997–2007.

*Турченко Михаил Сергеевич* — преподаватель департамента при-

кладной политологии НИУ ВШЭ в Санкт-Петербурге.

*Федин Евгений Валерьевич* — член ТИК района Братеево г. Москвы с правом решающего голоса.

*Худолей Дмитрий Михайлович* — кандидат юридических наук (тема диссертации «Принцип равного избирательного права в Российской Федерации»), доцент кафедры конституционного и финансового права Пермского государственного национального исследовательского университета.

*Цыганков Анатолий Михайлович* — кандидат исторических наук, председатель Политологического центра Карелии, зам. председателя Общественной палаты Республики Карелия.

*Черепанов Виктор Алексеевич* — доктор юридических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления и права Ставропольского государственного аграрного университета, член Научно-экспертного совета при ЦИК России, председатель окружной избирательной комиссии по выборам депутата Государственной Думы 1993, депутат Государственной Думы Ставропольского края 1994–1997.

*Черепанова Ксения Федоровна* — кандидат экономических наук, координатор Новгородского регионального отделения движения «Голос».

*Черников Виталий Алексеевич* — кандидат политических наук, председатель городского совета Калуги 1990–1992, городской голова Калуги 1991–1994, депутат Законодательного Собрания Калужской области 1994–1996.

*Шалаев Никита Евгеньевич* — кандидат политических наук (тема диссертации «Электоральные аномалии в постсоциалистическом пространстве: опыт статистического анализа»), электоральный исследователь (Санкт-Петербург).

*Широ Мария Станиславовна* — медиаменеджер, юрист, старший преподаватель Волгоградского государственного социально-педагогического университета.



# Оглавление

<b>Предисловие</b> .....	3
<b>Экспертный опрос</b> .....	7
Вопросы, на которые отвечали эксперты .....	9
Состав экспертов .....	11
Общие итоги опроса .....	13
<b>Итоги опроса по темам</b> .....	15
Тема 1. Пассивное избирательное право .....	18
Тема 2. Избирательная система для выборов в Государственную Думу .....	25
Тема 3. Ограничения избирательных систем для муниципальных выборов .....	29
Тема 4. Преференциальные избирательные системы .....	32
Тема 5. Избирательные системы для региональных выборов ...	35
Тема 6. Избирательные системы для муниципальных выборов	38
Тема 7. Ограничения для пропорциональной системы .....	42
Тема 8. Ограничения для мажоритарной системы .....	46
Тема 9. Территориальные группы для выборов в Государственную Думу .....	49
Тема 10. Территориальные группы для региональных выборов	52
Тема 11. Заградительный барьер .....	55
Тема 12. «Плавающий барьер» .....	59
Тема 13. Распределение мандатов .....	61
Тема 14. Строка «против всех» .....	64
Тема 15. Признание выборов несостоявшимися .....	68
Тема 16. Порог явки .....	70
Тема 17. Участие исполнительной власти в формировании избирательных комиссий .....	74
Тема 18. Государственные служащие в избирательных комиссиях .....	77
Тема 19. Партийная квота в избирательных комиссиях .....	80
Тема 20. Алгоритм предоставления партийной квоты .....	83
Тема 21. Выдвижение граждан в состав УИК .....	86
Тема 22. Избрание руководителей избирательных комиссий ...	88
Тема 23. Расформирование избирательных комиссий .....	90
Тема 24. Разукрупнение избирательных участков .....	92
Тема 25. Общественное наблюдение .....	94
Тема 26. День голосования .....	97
Тема 27. Правила назначения выборов .....	102

Тема 28. Совмещение выборов	105
Тема 29. Региональные и межрегиональные партии	109
Тема 30. Отказ в регистрации партии	112
Тема 31. Ликвидация партий	114
Тема 32. Государственное финансирование партий	116
Тема 33. Государственное финансирование региональных отделений партий	120
Тема 34. Выдвижение списков общественными объединениями	122
Тема 35. Блокирование партий	125
Тема 36. Выдвижение партией членов других партий	129
Тема 37. Избирательный залог	132
Тема 38. Регистрационные льготы для партий	136
Тема 39. Муниципальный фильтр	141
Тема 40. Заявительная регистрация кандидатов	146
Тема 41. Доля собираемых подписей	148
Тема 42. Порядок сбора подписей	150
Тема 43. Признание подписи избирателя недействительной	154
Тема 44. Проверка подписей избирателей	157
Тема 45. Допустимый избыток представляемых подписей	160
Тема 46. Право кандидата доносить недостающие документы	162
Тема 47. Основания для отказа в регистрации	164
Тема 48. Предвыборный отпуск для высокопоставленных чиновников	166
Тема 49. Период ухода в предвыборный отпуск	169
Тема 50. Обязанности избирательных комиссий по информированию избирателей	170
Тема 51. Санкции за отказ от участия в дебатах	173
Тема 52. Ограничения на проведение агитации	175
Тема 53. Критика соперников в телеэфире	177
Тема 54. «Дни тишины»	178
Тема 55. Регулирование политической рекламы	180
Тема 56. «Потолки» избирательных фондов	182
Тема 57. Использование в кампании средств помимо избирательного фонда	185
Тема 58. Финансовые отчеты	187
Тема 59. Финансирование избирательной кампании через Интернет	189
Тема 60. Сведения в бюллетене о кандидатах в составе списка	191
Тема 61. Голосование по месту нахождения	193



Тема 62. Досрочное голосование .....	195
Тема 63. Список избирателей .....	198
Тема 64. Итоговый протокол УИК .....	200
Тема 65. Журнал УИК .....	202
Тема 66. Опечатывание избирательной документации .....	205
Тема 67. Распределение обязанностей между членами УИК .....	206
Тема 68. Повторный подсчет голосов .....	208
Тема 69. Выборочный ручной пересчет при использовании сканирующих устройств .....	211
Тема 70. Сроки подведения итогов голосования .....	213
Тема 71. Сроки обжалования итогов голосования и результатов выборов .....	215
Тема 72. Санкции за отказ кандидата от мандата .....	217
Тема 73. Общероссийский референдум .....	221
Тема 74. Региональные и местные референдумы .....	225
Тема 75. Отзыв депутатов и должностных лиц .....	227
<b>Приложение. Информация об экспертах .....</b>	<b>231</b>

**Аркадий Любарев**

На пути к реформе законодательства о выборах  
позиция экспертов