Книга включает статьи, написанные в 2005–2012 годах и опубликованные в разных изданиях, а также в Интернете. В основе всех статей лежит более чем двадцатилетний практический опыт автора. Статьи сгруппированы по тематическому признаку. Наиболее крупными темами являются российское избирательное законодательство, реализация избирательных прав российских граждан, применение на российских выборах пропорциональной избирательной системы. Последний раздел представляет развернутый комментарий к подготовленному под руководством автора проекту Избирательного кодекса Российской Федерации. Книга будет полезна как студентам и аспирантам, изучающим российское избирательное право, так и практическим работникам – законодателям, членам избирательных комиссий, прокурорам, судьям, а также всем, кто интересуется выборами и избирательным правом.



Аркадий Любарев

Любарев Аркадий Ефимович, кандидат биологических наук, кандидат юридических наук. В 1990–2001 годах был членом избирательных комиссий разного уровня. В 2005–2008 годах работал в Независимом институте выборов, с 2008 года эксперт Ассоциации «ГОЛОС». Участвовал в разработке избирательного законодательства. Автор 6 книг по вопросам выборов.

978-3-8484-3591-3

Избирательное право России

Аркадий Любарев



Аркадий Любарев

Избирательное право России: проблемы и решения

Сборник статей

LAP LAMBERT Academic Publishing

Содержание

Предисловие 5
Раздел I. Общие проблемы 7
Концептуальные пробелы и дефекты в избирательном праве 7
Проблемы систематизации международных избирательных стандартов 11
Раздел II. Российское избирательное законодательство 27
Изменения избирательного законодательства в 2004–2007 годах 27
Законы, которые нам изменили. Об основных изменениях в российском избирательном законодательстве в 2009 году 56
Оптимальное законодательство не меняют по 8 раз в год 64
Закон, опоздавший на пять лет 67
Регулирование избирательной системы в законодательстве субъектов Российской Федерации 70
Пожалейте региональных законодателей 81
Последние изменения избирательного законодательства перед выборами в Государственную Думу 84
Качество региональных законов о муниципальных выборах 87
Экспертное заключение по предложенному Президентом РФ проекту «комплексной реформы политической системы» 89
Хронология изменений российского избирательного законодательства, 1988–2011 93
Раздел III. Избирательные права граждан 135
Проблемы признания недействительным волеизъявления избирателей 135
Обеспечивает ли российское законодательство свободную конкуренцию на выборах? 145
Препятствия для свободной конкуренции на выборах: законодательство и правоприменительная практика 154
Российские суды формируют новую концепцию избирательных прав граждан 170
Как защитить избирательные права граждан? 172
Трогательная забота об избирательных правах инвалидов 176
Кандидаты не должны страдать из-за ошибок законодателей 178
Раздел IV. Проблемы пропорциональной избирательной системы 181
Пропорциональная избирательная система: анализ российского опыта 181
Калининградский прецедент 184
Разделение партийного списка на региональные группы: проблемы территориального представительства 187
Оправданы ли законодательные ограничения? 195
О пропорциональности и равномерности 201
Впервые в Государственной Думе не будут представлены все российские регионы 208
Черкесский прецедент 210

Пять – пишем, семь – в уме. Как быстро регионы начнут выполнять Послание президента в части избирательных барьеров? 214
Верховный Суд считает, что жульничество с распределением мандатов права избирателей не нарушает....217
Использование методов делителей на российских выборах....225
Метод Империали на региональных выборах: наглость и глупость....238
Раздел V. Применение пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах 241
Эксперты обсуждают решение Конституционного Суда 241
Издержки политизации. Внедрение партийных списков на выборах в местное самоуправление зашло слишком далеко 244
Проблемы законодательного регулирования избирательных систем, применяемых на муниципальных выборах, в свете Постановления Конституционного Суда РФ от 7.07.2011 № 15-П и пути их решения ..246
Проблемы пропорционального распределения депутатских мандатов на муниципальных выборах 253
На муниципальных выборах должны применяться открытые списки 267
Местное самоуправление – это школа демократии 277
Раздел VI. Подсчет голосов и фальсификации 279
Арифметические аномалии с политическими последствиями. Система избирательных комиссий не в состоянии обеспечить правильный подсчет голосов 279
Ошибки протокола. Избирательные комиссии не могут обеспечить правильный подсчет голосов....285
И не физика, и не лирика. Нужно ли организаторам выборов бояться математики? 288
Недобросовестная критика – тоже реклама (о газетной критике книги «Преступление без наказания») 291
Наличие массовых фальсификаций очевидно....301
Если смотреть в корень, или О диагностике фальсификаций 304
Каковы реальные итоги голосования 4 декабря?....309
Массовые фальсификации были не во всех регионах 311
Раздел VII. Избирательный кодекс Российской Федерации – основа модернизации политической системы России 315
1. Концепция и структура Избирательного кодекса....316
2. Избирательные системы 342
3. Избирательные комиссии 368
4. Учет избирателей, образование избирательных округов и участков, назначение выборов 379
5. Обеспечение политической конкуренции 384
6. Вопросы агитации и финансирования 416
7. Голосование и подсчет голосов 418

8. Заключение 430
Литература 431

Предисловие

Эта книга включает статьи, написанные в 2005–2011 годах и в начале 2012 года и опубликованные в разных изданиях (сборниках, журналах, газетах), а также в Интернете. Хотя эти тексты написаны в разное время и разными стилями (научным, просветительским, публицистическим), их объединяют общая тема (избирательное право России) и общее стремление: сделать так, чтобы российские выборы полностью отвечали своему конституционному предназначению – быть *высшим непосредственным выражением власти народа*.

В основе всех статей лежит более чем двадцатилетний практический опыт автора – работа в избирательных комиссиях, участие в разработке федерального и регионального избирательного законодательства, анализ избирательных кампаний и их итогов.

Один из главных выводов, который автор делал в ходе своей работы, – необходимость кодификации российского избирательного законодательства. В конечном счете этот вывод воплотился в работе над проектом Избирательного кодекса Российской Федерации, которая велась автором и его коллегами в 2008–2011 годах под эгидой Ассоциации некоммерческих организаций «В защиту прав избирателей «ГОЛОС».

В данном сборнике статьи сгруппированы по тематическому признаку. В первом разделе объединены две публикации, касающиеся общих актуальных проблем избирательного права и международных избирательных стандартов. Второй раздел посвящен анализу федерального и регионального избирательного законодательства и динамике его изменений. В третьем разделе обсуждаются наиболее острые проблемы, связанные с реализацией избирательных прав российских граждан.

В четвертом разделе речь идет о проблемах пропорциональной избирательной системы, касающихся любого уровня выборов (но преимущественно – федерального и регионального). В пятом разделе отдельно обсуждаются проблемы применения пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах. Такое повышенное внимание связано как с происходящей в настоящее время реформой муниципальных выборов, так и с Постановлением Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 года, которое поставило перед законодателями определенные задачи.

Шестой раздел посвящен одной из самых болезненных тем – фальсификации итогов голосования. Здесь (впрочем, как и в ряде вопросов, касающихся пропорциональной избирательной системы) приходится опираться не только на юридический анализ, но и на математические методы. Впрочем, по моему глубокому убеждению, анализ любых аспектов выборов требует междисциплинарного подхода.

Наконец, седьмой раздел представляет развернутый комментарий к подготовленному под руководством автора проекту Избирательного кодекса РФ, в ко-

тором, как нам представляется, предлагается решение большого числа проблем, стоящих перед российским избирательным правом.

Я надеюсь, что эта книга будет полезна как студентам и аспирантам, изучающим российское избирательное право, так и практическим работникам – законодателям, членам избирательных комиссий, прокурорам, судьям, а также всем, кто интересуется выборами и избирательным правом.

Раздел I. Общие проблемы

Концептуальные пробелы и дефекты в избирательном праве[1]

Институт выборов в Российской Федерации продолжает находиться в стадии становления, и избирательное законодательство содержит огромное количество пробелов и дефектов. Серьезные пробелы содержит и избирательное право как подотрасль конституционного права. В данной работе обсуждаются лишь два аспекта, связанных с концептуальными пробелами и дефектами в избирательном праве.

Первый аспект связан с правовыми основами *избирательной системы* (в узком смысле этого понятия). Принято считать, что выбор избирательной системы и ее отдельных элементов – это вопрос не права, а политической целесообразности. Вместе с тем, Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 17 ноября 1998 года № 26-П[2] отметил, что отдельные элементы избирательной системы в определенных условиях могут оказаться чрезмерными с точки зрения права. В данном Постановлении речь шла, в частности, о заградительном барьере, и Конституционный Суд отметил, что данный барьер может быть чрезмерным, если его преодолевает лишь одна партия или если все партии, его преодолевшие, получат менее половины голосов.

Однако Конституционный Суд не смог сделать более глубокие выводы, но в этом нет его вины, поскольку правовая наука в то время не была готова дать глубокий теоретический анализ проблемы заградительного барьера. Отсутствует такой анализ и сейчас, тем не менее уже очевидно, что он необходим: законодательная практика, приведшая к повышению барьера до 7% сначала для федеральных выборов, а затем и для региональных в большинстве субъектов РФ, требует ответа на вопрос о допустимости такого повышения.

Одновременно практика избирательных кампаний (федеральной и региональных) продемонстрировала новое негативное явление: партия, за которую проголосовало меньше половины избирателей, по результатам выборов получает большинство мандатов. Это можно оценить как использование пропорциональной избирательной системы вопреки ее предназначению. Главная причина такого явления – высокий заградительный барьер, позволяющий отсечь от участия в распределении мандатов партии, получившие в совокупности 30–40% и вплоть до половины голосов избирателей.

Как отмечено в указанном Постановлении, заградительный барьер означает некоторое ограничение пропорциональности представительства, которое устанавливается с целью избежать чрезмерного фракционного дробления депутатского

---

[1] Опубликована в кн.: Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения: Материалы международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. Москва, 28–31 марта 2007 года / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2008. С. 466–470.

[2] Собрание законодательства РФ. 1998. № 48. Ст. 5969.

корпуса и обеспечить нормальное функционирование парламента. Если мы будем рассматривать барьер как ограничение (по сути – ограничение прав граждан на представительство в парламенте), то мы неизбежно должны прийти к выводу, что барьер допустим лишь в той мере, в какой он позволяет решать задачу по обеспечению конституционно защищаемых ценностей (конкретно – нормальное функционирование парламента). Иными словами, нужно, исходя из принципа разумной достаточности, установить такой размер барьера, при котором он выполнял бы свое конституционно-правовое предназначение. Увеличение барьера сверх этого размера будет чрезмерным, поскольку оно усиливает ограничения пропорциональности представительства без дополнительного усиления его защитной функции.

Ответ на вопрос о разумной достаточности заградительного барьера должна дать правовая теория (с привлечением методов точных наук)[3].

Еще одна проблема возникла недавно в связи с тем, что три российских региона ввели в свои законы методику распределения мандатов, явно искажающую пропорциональность представительства. Судебные споры по этому вопросу еще не закончились. Однако, вне зависимости от исхода этих споров, видно, что в избирательном праве не проработан вопрос о критериях пропорциональности, и это позволяет выдавать за пропорциональное распределение буквально все, что угодно. Здесь тоже избирательному праву необходима помощь точных наук.

Второй аспект связан с понятием *избирательные права граждан*. Этому вопросу уделено значительное число работ, однако до сих пор существует масса нерешенных проблем.

Так, ГПК РФ требует, чтобы гражданин, обращающий в суд за защитой своих избирательных прав, указал, какие именно его права нарушены. Непроработанность вопроса об избирательных правах позволяет судам в ряде случаев отказывать в рассмотрении дела по существу, несмотря на факт явных нарушений избирательного законодательства. Одним из недавних примеров может служить Определение Верховного Суда РФ от 28 февраля 2007 года по делу № 46-Г07-3, смысл которого в том, что не соответствующая федеральному закону методика распределения мандатов не нарушает права рядовых избирателей. Уже возникали и сомнения относительно того, нарушает ли права рядовых избирателей фальсификация итогов голосования. В то же время не подвергается сомнению позиция, согласно которой права кандидата нарушаются в том случае, когда его соперник, например, неправильно оформляет доверенность на своего представителя.

Наиболее наглядно непроработанность вопросов об избирательных правах граждан проявляется в нормах о регистрации кандидатов и партийных списков и особенно при применении этих норм избирательными комиссиями и судами. Как отмечалось в уже упомянутом Постановлении Конституционного Суда РФ от 17

[3] Первые попытки решить данную проблему предприняты в работе: Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 186–193.

ноября 1998 года № 26-П, «законодатель вправе в интересах избирателей предусмотреть специальные предварительные условия, позволяющие исключить из избирательного процесса тех его участников, которые не имеют достаточной поддержки избирателей». Поэтому основной смысл требований, который закон предъявляет к кандидатам, должен заключаться именно в доказательстве того, что они имеют достаточную поддержку избирателей или могут ее получить.

На практике же мы видим огромное число случаев, когда отказ в регистрации получают кандидаты и партийные списки, заведомо пользующиеся поддержкой избирателей и имеющие высокие шансы победить на выборах. Более того, такие кандидаты и списки часто оказываются наиболее уязвимыми в ходе регистрации, в то время как через эту процедуру успешно проходят кандидаты и списки, получающие на выборах ничтожную долю голосов избирателей. При этом основаниями для отказа в регистрации становятся мелкие недостатки в подписных листах, не связанные с их фальсификациями и не свидетельствующие о том, что избиратели не ставили свои подписи в этих листах, а также другие недостатки в оформлении документов, не имеющие отношения к вопросу о серьезности кандидата и несоразмерные принимаемому решению об отказе в регистрации (т.е. о лишении гражданина возможности реализовать свое пассивное избирательное право).

В правовой литературе много говорится о необходимости кодификации избирательного законодательства. С этим следует согласиться, однако важно понять, что кодификация только тогда даст положительный результат, когда в основу Избирательного кодекса будут положены избирательные права граждан и все специальные вопросы будут решаться с позиции защиты этих прав.

Пока что Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», который по сути играет роль общей части избирательного кодекса, не отвечает своему названию и своему предназначению. По-видимому, концептуальная ошибка была сделана еще при создании первой версии этого закона в 1994 году. В силу части 3 статьи 55 и пункта «в» статьи 71 Конституции РФ федеральный закон должен содержать не только положения о защите прав граждан (в данном случае – избирательных), но и исчерпывающий перечень их ограничений, а региональные законы могут содержать дополнительные положения по защите прав граждан, но не могут вводить их дополнительных ограничений.

Ограничения избирательных прав граждан неизбежны, поскольку избирательный процесс предусматривает конкурентную борьбу и к тому же осуществляется в ограниченный по времени период. В этих условиях права одних граждан неизбежно вступают в конфликт с правами других. В силу этого избирательное законодательство должно обеспечить баланс прав различных групп граждан, что невозможно без введения определенных ограничений. Важно лишь, чтобы эти ограничения были соразмерны конституционно признаваемым целям таких ограни-

чений, не посягали бы на само существо того или иного права и не приводили бы к утрате его реального содержания[4].

К сожалению, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», дав лишь формальное определение избирательным правам граждан, в своих структуре и содержании отталкивается не от этих прав, а от технологических аспектов избирательного процесса, поэтому из положений данного закона трудно определить, где заканчивается защита избирательных прав и начинается их ограничение. Соответственно положение пункта 3 статьи 1 указанного закона, разрешающее региональным законодателям устанавливать в своих законах дополнительные гарантии избирательных прав граждан, остается предметом многочисленных споров (в том числе и судебных), поскольку нет критерия, позволяющего определить, является ли та или иная норма регионального закона дополнительной гарантией прав граждан или дополнительным их ограничением.

Таким образом, разработка концепции избирательных прав граждан является одной из наиболее важных и актуальных задач избирательного права.

[4] См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2003 года № 15-П (Собрание законодательства РФ. 2003. № 44. Ст. 4358).

Проблемы систематизации международных избирательных стандартов[5]

В последние десятилетия был разработан и принят ряд важнейших международных документов, которые в совокупности создали международные избирательные стандарты. В настоящее время развитие национального избирательного законодательства и проведение выборов невозможны без учета принципов и норм международного права, закрепленных в этих документах[6].

В настоящей статье обсуждаются проблемы, связанные с систематизацией и классификацией международных избирательных стандартов, а также некоторые проблемы, связанные с их содержанием.

Классификация международных избирательных стандартов

Международные избирательные стандарты разбросаны по большому числу документов, имеющих разную степень охвата и разную степень юридической силы. К ним, в частности, относятся:

- Всеобщая декларация прав человека 1948 года[7];
- Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года (вместе с Протоколом № 1 1952 года)[8];
- Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года[9];
- Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 года[10];
- Декларация о критериях свободных и справедливых выборов 1994 года[11];
- Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств 2002 года[12].

Сложность представляет также то, что в этих документах используются разные формулировки, которые к тому же часто имеют декларативный характер. Поэтому одной из главных и актуальных задач является систематизация и классификация данных стандартов.

---

[5] Опубликована в журнале: Московский журнал международного права. 2009. № 3. С. 5–25.

[6] См.: Вешняков А.А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. М., 1997; Вешняков А.А. К единому пониманию избирательных прав и свобод, к единым избирательным стандартам // Журнал о выборах. 2006. Специальный выпуск. С. 14–16.

[7] См.: Международные избирательные стандарты: Сборник документов / Отв. ред. А.А. Вешняков, науч. ред. В.И. Лысенко. М., 2004. С. 41–44.

[8] См.: Там же. С. 536–549.

[9] См.: Там же. С. 61–71.

[10] См.: Там же. С. 335–348.

[11] См.: Там же. С. 813–816.

[12] См.: Там же. С. 762–777.

Нам известны четыре попытки такой систематизации. Первая – «Свод рекомендуемых норм при проведении выборов», принятый в октябре 2002 года Европейской комиссией «За демократию через право» (Венецианской комиссией)[13]. Вторая – опубликованный в октябре 2003 года отчет группы экспертов Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ ОБСЕ) «Существующие обязательства по проведению демократических выборов в государствах – участниках ОБСЕ»[14]. Третья – работа группы под руководством В.И. Лысенко, которая создала Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (подписана в октябре 2002 года), а затем под эгидой Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы (АОВЦВЕ) – проект Европейской Конвенции о стандартах выборов, избирательных прав и свобод (последняя редакция одобрена в сентябре 2004 года Генеральной Ассамблеей АОВЦВЕ)[15]. Четвертая – аналитический доклад «Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов», представленный Независимым институтом выборов на одноименной международной конференции в октябре 2005 года[16].

Эти вышеперечисленные работы существенно отличаются друг от друга – как по количеству принципов, которые взяты на вооружение, так и по содержанию, которое в эти принципы вкладывается. В некоторых случаях предлагаются подробные рекомендации, которые прямо не вытекают из принятых международных документов и правомерность которых вызывает большие сомнения.

Ниже представлены предлагаемые подходы к созданию на основе указанных выше работ единой системы избирательных стандартов.

Классификация Венецианской комиссии

Как отмечено в «Руководящих принципах относительно выборов», выработанных Венецианской комиссией, «в основе избирательного наследия Европы лежат следующие пять принципов: *всеобщее, равное, свободное, тайное и прямое избирательное право*. Кроме того, выборы должны проводиться регулярно».

Цитированное положение вносит некоторый элемент неопределенности: принципов оказывается то ли пять, то ли шесть; шестой принцип как будто можно считать менее важным, чем пять остальных, хотя это прямо и не сказано. Тем не менее будем считать, что Венецианская комиссия выделяет шесть принципов избирательного права.

---

[13] См.: Там же. С. 624–651.

[14] См.: http://www.osce.org/item/13587.html?ch=127&lc=RU.

[15] См.: Проект Европейской Конвенции о стандартах выборов, избирательных прав и свобод: Сборник материалов и документов / Отв. ред. А.А. Вешняков, науч. ред. В.И. Лысенко. М., 2006. С. 83–114.

[16] См.: Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: Материалы международной конференции / Под ред. А.В. Иванченко и А.Е. Любарева. М., 2006. С. 13–134.

Каждый принцип расшифровывается в соответствующем разделе. Здесь мы чуть подробнее остановимся лишь на двух.

Равное избирательное право, согласно указанному документу (раздел 2), подразумевает:

- равное право голоса: каждый избиратель имеет один голос либо равное число голосов;
- равномерное распределение мест между избирательными округами;
- равенство возможностей у участников выборов;
- отдельно отмечаются равенство и паритет женщин и мужчин, а также проблема национальных меньшинств.

Принцип свободного голосования (раздел 3) включает:

- свободу избирателей формировать свое мнение;
- свободное волеизъявление и борьбу с нарушениями на выборах.

Отдельная часть «Руководящих принципов» (часть II) посвящена условиям реализации принципов. К таким условиям относятся:

- соблюдение основных прав человека (свободы слова и печати, свободы передвижения по стране, свободы собраний и объединений);
- стабильность избирательного законодательства;
- организация выборов беспристрастным органом;
- возможности участия в наблюдении за проведением выборов национальных и международных наблюдателей;
- эффективная система обжалования.

Классификация БДИПЧ ОБСЕ

БДИПЧ ОБСЕ классифицировала обязательства по проведению демократических выборов «в соответствии с функциональными компонентами избирательного процесса». Помимо предисловия и заключительного раздела «Сотрудничество и совершенствование», перечень ОБСЕ БДИПЧ охватывает 10 разделов:

- законодательная основа: контекст и система;
- равенство: избирательные округа и нарезка округов;
- беспристрастность: организация и управление;
- право голоса: всеобщее избирательное право;
- кандидаты и политические партии;
- избирательная кампания, финансирование и СМИ;
- процесс голосования;
- результаты: определение, публикация и исполнение;
- жалобы и апелляции;
- местное и международное наблюдение.

Как видно из данного перечня, классификация БДИПЧ ОБСЕ построена не столько на принципах, сколько на технологических аспектах. Здесь отметим лишь некоторые моменты.

В разделе «Законодательная основа: контекст и система» объединены разные вопросы: и общие декларации, и подотчетность исполнительной власти законодательной, и стабильность законодательства, и принципы выбора избирательной системы (в узком смысле этого понятия).

Раздел «Равенство» касается только прав избирателей. Вопрос о равных правах участников выборов включен в разделы «Кандидаты и партии» и «Избирательная кампания». То же самое относится и ко всеобщему избирательному праву: в соответствующем разделе оно обсуждается применительно к активному избирательному праву, а в разделе «Кандидаты и партии» – к пассивному.

Классификация разработчиков Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод

Три документа – Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (далее – Кишиневская конвенция), проект Европейской Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод 2002 года (далее – проект Конвенции 2002)[17] и новая редакция этого проекта 2004 года (далее – проект Конвенции 2004) несколько отличаются друг от друга по структуре и содержанию. Однако они едины в концептуальном плане и совпадают во многих деталях, поэтому здесь мы будем обсуждать их вместе, отмечая при необходимости различия.

Структура трех документов при всех отличиях в основном сходна. Они включают преамбулу, статью 1, которая называется «Стандарты выборов» или «Стандарты демократических выборов», затем идут 9 или 10 статей, посвященных основным принципам избирательного права (в проекте Конвенции 2004 эти статьи вместе со статьей 1 объединены в раздел «Стандарты демократических выборов); последующие статьи посвящены более конкретным вопросам (в проекте Конвенции 2004 эти статьи объединены в разделы «Организация избирательного процесса. Статус участников выборов», «Статус международных наблюдателей», «Иные права и обязательства государств – участников Конвенции» и «Порядок вступления в силу, присоединения, денонсации Конвенции».

В статье 1 Кишиневской конвенции перечислены следующие стандарты демократических выборов:

- право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, в иные органы народного (национального) представительства;
- принципы периодичности и обязательности, справедливости, подлинности и свободы выборов на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании, обеспечивающие свободу волеизъявления избирателей;
- открытый и гласный характер выборов;

[17] См.: http://www.cikrf.ru/international/conference_proekt_konv2.jsp.

– осуществление судебной и иной защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина, общественного и международного наблюдения за выборами;
– гарантии реализации избирательных прав и свобод участников избирательного процесса.

В проекте Конвенции 2002 перечислены практически те же принципы, но несколько в иной формулировке:

– право избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местной власти (органы местного самоуправления), иные органы народного (национального) представительства, на выборные государственные и муниципальные должности;
– свободный, периодический и обязательный, справедливый, подлинный, открытый и гласный характер выборов;
– участие в выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу волеизъявления избирателей;
– гарантии реализации избирательных прав и свобод человека и гражданина, а также судебная и иная защита избирательных прав и свобод всех участников выборов;
– обеспечение действенного общественного и беспристрастного международного наблюдения за выборами.

В проекте Конвенции 2004 формулировки принципов вновь подверглись редактированию и перегруппировке:

– свободные, периодические и обязательные, справедливые, подлинные, открытые и гласные выборы, общедоступность языкового обеспечения выборов;
– право избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местной власти (органы местного самоуправления), иные органы народного (национального) представительства, на выборные государственные и муниципальные должности на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при свободном и тайном голосовании;
– судебная и иная защита избирательных прав и свобод всех участников выборов, а также правовые, организационно-технологические и иные гарантии обеспечения реализации избирательных прав и свобод человека и гражданина;
– обеспечение действенного общественного контроля и беспристрастного международного наблюдения за выборами.

Далее в каждом из трех документов следуют (в разном порядке) девять статей, посвященных отдельным принципам:

– всеобщее избирательное право;
– равное избирательное право;
– прямое избирательное право;
– тайное голосование;
– периодические и обязательные выборы;

– открытые и гласные выборы;
– свободные выборы;
– подлинные выборы;
– справедливые выборы.

В проектах Конвенции 2002 и 2004 в этот же раздел помещена статья «Официальный язык выборов».

Статья, посвященная всеобщему избирательному праву, в равной степени относится и к активному, и к пассивному праву. Что касается равного избирательного права, то в соответствующей статье более подробно освещается равенство прав избирателей; в отношении пассивного избирательного права говорится лишь о том, что «каждый гражданин должен иметь равные правовые условия для выдвижения своей кандидатуры на выборах, а также для участия в выдвижении кандидатов» и что «кандидат не вправе использовать преимущества своего служебного или должностного положения в целях своего избрания, а также для выдвижения и (или) избрания других кандидатов, списков кандидатов».

В то же время в статье «Справедливые выборы» говорится, что «соблюдение принципа справедливых выборов обеспечивает создание равных правовых условий для всех участников выборов». В Кишиневской конвенции в статье «Подлинные выборы» отмечено, что «подлинные выборы предполагают равные и справедливые правовые условия для регистрации кандидатов, списков кандидатов и политических партий (коалиций)». В проектах Конвенции 2002 и 2004 в аналогичном пункте слово «равные» отсутствует, тем не менее в данном пункте речь идет в том числе и о недопустимости ограничений дискриминационного характера.

Наиболее интересно, что подразумевают разработчики Конвенций под «свободными выборами», «справедливыми выборами» и «подлинными выборами». Ниже приводятся содержание соответствующих статей в проекте 2004, поскольку это – последний вариант.

Свободные выборы, по мнению авторов проекта (ст. 2), предусматривают:
– верховенство конституции или иных основных законов государства, законов;
– вступление законов в силу заблаговременно, но не позднее дня официального опубликования решения о назначении выборов;
– применение только опубликованных нормативных правовых актов, затрагивающих избирательные права и свободы человека и гражданина;
– отсутствие обратной силы у нормативных правовых актов, ограничивающих избирательные права и свободы человека и гражданина;
– возможность избирателей и иных участников выборов без какого бы то ни было насилия, угрозы применения насилия или иного противоправного воздействия свободно сформировать свое собственное мнение и сделать свой выбор относительно своего участия или неучастия в выборах и (или) в осуществлении избирательных действий (избирательных процедур) в допускаемых зако-

ном формах и законными методами, не опасаясь наказания, воздействия, принуждения, в том числе в зависимости от итогов голосования и результатов выборов;

- свободное участие гражданина в выборах;
- право избирателей на равный и беспрепятственный доступ на избирательный участок, а также в помещение для голосования;
- недопустимость не предусмотренного национальным законодательством, международными обязательствами государства, а также противоречащее общепризнанным принципам и нормам международного права участие иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц, международных политических движений, международных организаций, иностранных государств и их органов и должностных лиц в деятельности по подготовке и проведению выборов, в финансировании избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций), деятельности других организаций, которые прямо или косвенно относятся к политической партии (коалиции), либо находятся под ее влиянием или контролем и содействуют реализации целей политической партии (коалиции) в ходе подготовки и проведения выборов.

Справедливые выборы (ст. 4) включают:

- всеобщее и равное избирательное право;
- равные правовые условия для всех участников выборов, недопущение дискриминационного отношения или применения несоразмерных ограничений или преимуществ;
- гласное, своевременное и в полном объеме финансирование выборов, прозрачность финансирования избирательных кампаний кандидатов, политических партий (коалиций), иных участников выборов, а также информирование обо всех финансовых расходах, связанных с назначением, подготовкой и проведением выборов, проведением избирательных кампаний кандидатами, политическими партиями (коалициями), иными участниками выборов;
- честность при выполнении предусмотренных законами избирательных действий и избирательных процедур, в том числе при голосовании и подсчете голосов, полное и оперативное информирование обо всех итогах голосования, начиная с уровня избирательных участков, в том числе предоставление наблюдателям возможности получения официальных (заверенных надлежащим образом) копий протоколов, сводных таблиц избирательных органов об итогах голосования и (или) установлении результатов выборов, размещением предварительных и окончательных итогов голосования и результатов выборов в телекоммуникационных сетях общего пользования, включая Интернет, с последующим официальным опубликованием всех итогов голосования и результатов выборов в разумный срок;
- организация избирательного процесса беспристрастными избирательными органами (иными уполномоченными на то законом органами), работающими коллегиально, открыто, гласно, самостоятельно и независимо в пределах ком-

петенции и полномочий, установленных для них конституцией и (или) законом;

– рассмотрение в разумный срок судами и иными уполномоченными на то законом органами и должностными лицами жалоб и обращений на нарушения законодательства о выборах.

Наконец, понятие «подлинные выборы» расшифровывается следующим образом (ст. 5):

– выявление свободно выраженной воли избирателей и непосредственное ее осуществление;
– реальная и основанная на праве и законе возможность выбирать кандидатов, списки кандидатов политических партий (коалиций), реальный политический плюрализм, идеологическое многообразие и многопартийность, осуществляемые через функционирование политических партий (коалиций), законная деятельность которых находится под юридической защитой государства;
– своевременный и свободный доступ избирателей к информации о кандидате (списках кандидатов), политических партиях (коалициях) и о процессе выборов, а кандидата (кандидатов), политических партий (коалиций) – доступ на равных правовых условиях к средствам массовой информации и телекоммуникаций;
– подготовка и проведение избирательных действий и избирательных процедур в сроки, позволяющие кандидатам, политическим партиям (коалициям) и другим участникам выборов развернуть полноценную агитационную избирательную кампанию;
– справедливые правовые условия для выдвижения, регистрации, отказа в регистрации или отмены регистрации кандидатов, списков кандидатов политических партий (коалиций), а также для участия всех политических партий (коалиций) в избирательной кампании; ясные и четкие регистрационные требования, не содержащие условий, способных стать основанием для ограничений дискриминационного характера либо возможных злоупотреблений, и их единообразное применение;
– возможность обжаловать нарушения законодательства о выборах, а также итоги голосования и результаты выборов в судебные и (или) иные органы в порядке и в сроки, предусмотренные законами;
– избранные лица, получившие необходимое число голосов, определенное конституцией и (или) законами, надлежащим образом вступают в должность в порядке и в срок, установленные конституцией и (или) законами, и остаются в должности до истечения срока своих полномочий или их прекращения в ином порядке, который регулируется конституцией, законами в соответствии с демократическими конституционными и парламентскими процедурами.

Как можно видеть из приведенных перечней, выделенные разработчиками Конвенции принципы в значительной степени пересекаются между собой.

Классификация Независимого института выборов

В своем аналитическом докладе Независимый институт выборов (НИВ) выделил 13 принципов избирательного права, закрепленных в международных документах:

- всеобщее избирательное право;
- равное избирательное право;
- прямые выборы;
- обязательность и периодичность проведения выборов;
- свобода волеизъявления;
- соответствие результатов выборов воле народа;
- политический нейтралитет государства;
- свободная конкуренция;
- право граждан добиваться государственных постов в личном качестве;
- честный и точный подсчет голосов;
- открытость и гласность избирательных процедур, участие национальных и международных наблюдателей;
- гарантии вступления в должность и сохранения полномочий избранных кандидатов;
- возможность обжалования нарушений и ответственность за нарушения избирательных прав граждан.

Данная классификация также нуждается в некоторых комментариях. Принципы всеобщего и равного избирательного права в целом относятся как к активному, так и к пассивному избирательному праву. В то же время в отношении пассивного избирательного права принцип всеобщего права более подробно расшифровывается принципом «права граждан добиваться государственных постов в личном качестве», а принцип равного права – принципом свободной конкуренции. Тайное голосование включено в состав принципа свободы волеизъявления. Соответствие результатов выборов воле народа выделено в отдельный принцип, поскольку в первую очередь по этому критерию следует оценивать применяемую в той или иной стране (регионе) избирательную систему (в узком смысле).

Сравнение четырех вариантов классификации

Для наглядности ниже приведено сравнение четырех вариантов классификации. При этом за основу взята классификация НИВ, и выделенным в этой классификации принципам поставлены в соответствие статьи, части или пункты других документов с указанием их названий.

1. Всеобщее избирательное право:

- проект Конвенции 2004 – ст. 8 (Всеобщее избирательное право);
- отчет БДИПЧ ОБСЕ 2003 – раздел 5 (Право голоса: всеобщее избирательное право);

– свод Венецианской комиссии 2002 – ч. I раздел 1 (Всеобщее избирательное право).

2. Равное избирательное право:

– проект Конвенции 2004 – ст. 9 (Равное избирательное право);
– отчет БДИПЧ ОБСЕ 2003 – раздел 3 (Равенство: избирательные округа и нарезка округов), раздел 8 (Процесс голосования) п. 8.4;
– свод Венецианской комиссии 2002 – ч. I раздел 2 (Равное избирательное право).

3. Прямые выборы:

– проект Конвенции 2004 – ст. 10 (Прямое избирательное право);
– отчет БДИПЧ ОБСЕ 2003 – раздел 2 (Законодательная основа: контекст и система) п. 2.2, 2.3;
– свод Венецианской комиссии 2002 – ч. I раздел 5 (Прямое голосование).

4. Обязательность и периодичность проведения выборов:

– проект Конвенции 2004 – ст. 3 (Периодические и обязательные выборы);
– отчет БДИПЧ ОБСЕ 2003 – раздел 2 (Законодательная основа: контекст и система) п. 2.2;
– свод Венецианской комиссии 2002 – ч. I раздел 6 (Периодичность выборов).

5. Свобода волеизъявления:

– проект Конвенции 2004 – ст. 2 (Свободные выборы) ч. 3 абз. 2; ст. 11 (Тайное голосование);
– отчет БДИПЧ ОБСЕ 2003 – раздел 8 (Процесс голосования) п. 8.1, 8.2, 8.5–8.9;
– свод Венецианской комиссии 2002 – ч. I п. 3.2 (Свободное волеизъявление и борьба с нарушениями на выборах); раздел 4 (Тайное голосование).

6. Соответствие результатов выборов воле народа:

– проект Конвенции 2004 – ст. 5 (Подлинные выборы) ч. 1;
– отчет БДИПЧ ОБСЕ 2003 – раздел 2 (Законодательная основа: контекст и система) п. 2.2;
– свод Венецианской комиссии 2002 – отсутствует.

7. Политический нейтралитет государства:

– проект Конвенции 2004 – ст. 4 (Справедливые выборы) п. 2.5;
– отчет БДИПЧ ОБСЕ 2003 – раздел 4 (Беспристрастность: организация и управление);
– свод Венецианской комиссии 2002 – ч. I п. 2.3 (Равенство возможностей) п./п. «а»; п. 3.1 (Свобода избирателей формировать свое мнение) п./п. «а», ч. II, п. 3.1 (Организация выборов беспристрастным органом).

8. Свободная конкуренция:

– проект Конвенции 2004 – ст. 2 (Свободные выборы) ч. 3 абз. 1; ст. 4 (Справедливые выборы) п. 2.2, ст. 5 (Подлинные выборы) ч. 2–5;
– отчет БДИПЧ ОБСЕ 2003 – раздел 6 (Кандидаты и партии) п. 6.5; раздел 7 (Избирательная кампания);

– свод Венецианской комиссии 2002 – ч. I п. 1.3 (Выдвижение кандидатур), п. 2.3 (Равенство возможностей).

9. Право граждан добиваться государственных постов в личном качестве:

– проект Конвенции 2004 – ст. 13 (Статус политической партии (коалиции), кандидата на выборах) ч. 1, п. «б»;
– отчет БДИПЧ ОБСЕ 2003 – раздел 6 (Кандидаты и партии) п. 6.1–6.3;
– свод Венецианской комиссии 2002 – отсутствует.

10. Честный и точный подсчет голосов:

– проект Конвенции 2004 – ст. 4 (Справедливые выборы) п. 2.4;
– отчет БДИПЧ ОБСЕ 2003 – раздел 8 (Процесс голосования) п. 8.3; раздел 9 (Результаты: определение, публикация, исполнение) п. 9.1;
– свод Венецианской комиссии 2002 – ч. I п. 3.2 (Свободное волеизъявление и борьба с нарушениями на выборах).

11. Открытость и гласность избирательных процедур, участие национальных и международных наблюдателей:

– проект Конвенции 2004 – ст. 6 (Открытые и гласные выборы); ст. 4 (Справедливые выборы) п. 2.4;
– отчет БДИПЧ ОБСЕ 2003 – раздел 9 (Результаты: определение, публикация, исполнение) п. 9.2–9.5; раздел 11 (Местное и международное наблюдение);
– свод Венецианской комиссии 2002 – ч. I п. 3.2 (Свободное волеизъявление и борьба с нарушениями на выборах); ч. II, п. 3.2 (Наблюдение за выборами).

12. Гарантии вступления в должность и сохранения полномочий избранных кандидатов:

– проект Конвенции 2004 – ст. 5 (Подлинные выборы) ч. 7;
– отчет БДИПЧ ОБСЕ 2003 – раздел 9 (Результаты: определение, публикация, исполнение) п. 9.1, 9.7;
– свод Венецианской комиссии 2002 – отсутствует.

13. Возможность обжалования нарушений и ответственность за нарушения избирательных прав граждан:

– проект Конвенции 2004 – ст. 4 (Справедливые выборы) п. 2.6; ст. 5 (Подлинные выборы) ч. 6;
– отчет БДИПЧ ОБСЕ 2003 – раздел 10 (Жалобы и апелляции);
– свод Венецианской комиссии 2002 – ч. II, п. 3.3 (Эффективная система обжалования).

Как можно видеть из приведенного материала, почти все принципы в том или ином виде отражены во всех документах. Тем не менее, их группировка сильно отличается в разных документах, при этом один и тот же принцип часто оказывается в разных разделах – либо разделен между ними, либо продублирован.

Значение классификации избирательных стандартов

Классификация избирательных стандартов важна не только с научной точки зрения. Она имеет и практическое значение применительно к методике оценки степени демократичности конкретных выборов. Для того чтобы избежать политизированности таких оценок, важно уйти от двузначных способов оценки («демократичные–недемократичные», «легитимные–нелегитимные» и т.п.) и давать оценки выполнения каждого конкретного принципа.

Попытки таких раздельных оценок, в принципе, предпринимаются. Так, еще в 1997 году была опубликована статья датских политологов Й. Элкита и П. Свеннсона[18], в которой приведены обширные перечни критериев для «свободных выборов» и для «справедливых выборов». Однако эти перечни остаются довольно спорными, что признают и сами авторы статьи. Тем не менее попытки оценок выборов по такой двумерной шкале иногда предпринимаются; например, некоторые исследователи оценили выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва (2003 года) как «свободные, но несправедливые»[19].

Однако, с нашей точки зрения, во-первых, оценивать выборы лишь по двум номинациям также недостаточно, а во-вторых, понятия «свободные» и «справедливые» требуют более детальной расшифровки. Предложенные же расшифровки как Й. Элкита и П. Свеннсона, так и авторов проектов Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод нам не кажутся оптимальными. В частности, как было отмечено выше, выделенные разработчиками Конвенции принципы в значительной степени пересекаются между собой. Это препятствует выставлению раздельных оценок по каждому из них.

В связи с этим полагаем целесообразным отделить принципы демократических выборов от таких интегральных оценочных категорий как «свободные выборы», «справедливые выборы», «подлинные выборы»[20]. Наиболее удачной классификацией принципов нам представляется классификация Независимого института выборов, однако и она нуждается в уточнении. Так, по-видимому, следует более четко различать принципы всеобщего и равного избирательного права применительно к активному и пассивному праву. Более дифференцированным следует сделать и принцип свободной конкуренции. Возможно, отдельно следует рассматривать и принцип свободного формирования избирателями своего мнения.

---

[18] Elkit J., Svennson P., What Makes Elections Free and Fair? // Journal of Democracy. 1997. V. 8, No. 3, P. 32–46.

[19] Такое мнение высказал на пресс-конференции в Москве глава миссии ПАСЕ Д. Аткинсон (http://www.gazeta.ru/elections2003/2003/12/a_70427.shtml). См. также: Третий электоральный цикл в России, 2003–2004 годы / Под ред. В.Я. Гельмана. СПб., 2007. С. 27.

[20] Отметим, что категория «подлинные выборы» неудачна с точки зрения возможности оценки. Если по двум другим категориям возможны промежуточные, половинчатые оценки («частично свободные», «не совсем справедливые» и т.п.), то подобные оценки для категории «подлинные» недопустимы, по крайней мере в русском языке.

Что касается оценочных категорий («свободные выборы», «справедливые выборы», «подлинные выборы»), то они могут включать в себя комбинацию из нескольких принципов. В этом случае допустимо даже их частичное пересечение. Однако этот вопрос требует более детального анализа.

Предложенное БДИПЧ ОБСЕ разделение по стадиям избирательного процесса в какой-то степени удобно с практической точки зрения – для подготовки отчета о наблюдении за избирательной кампанией. Однако, с нашей точки зрения, на каждой стадии необходимо контролировать реализацию если не каждого принципа, то во всяком случае тех принципов, которые на данной стадии проявляются. Поэтому классификация избирательных стандартов на основе принципов в любом случае необходима.

Содержательные проблемы международных избирательных стандартов

Ниже мы остановимся на некоторых проблемах, которые выявляются при анализе содержания международных документов, включающих избирательные стандарты, и документов, в которых предпринимается попытка систематизации этих стандартов.

Проблема исключений из правил

В различных странах сложились разные правила проведения выборов, при этом часто бывает, что в большинстве стран придерживаются одного принципа, а в некоторых – противоположного. При создании международных документов, включающих избирательные стандарты, разработчики вынуждены учитывать это обстоятельство, поэтому такие документы изобилуют различными исключениями. При этом обычно не анализируется, насколько такие исключения реально соответствуют принципам демократических выборов.

В качестве одного из примеров можно привести обязательность участия в выборах, которая установлена в некоторых странах (Бельгия, Нидерланды, Греция, Италия, Австралия и др.). В большинстве же стран голосование является добровольным. Например, в российском законодательстве специально отмечено, что никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию в выборах (Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[21], ст. 3, п. 3). Эта же норма включена и в Кишиневскую конвенцию (ст. 8, п. 2). Авторы российского законодательства и Кишиневской конвенции, по-видимому, исходили из представления, что принуждение гражданина к участию в выборах несовместимо с принципом свободных выборов.

Однако с учетом практики, сложившейся в указанных выше странах, международные документы, включающие избирательные стандарты, обходят этот вопрос стороной. Не обсуждается он и в таких документах, как «Свод рекомендуе-

[21] Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

мых норм при проведении выборов» Венецианской комиссии и отчет группы экспертов БДИПЧ ОБСЕ «Существующие обязательства по проведению демократических выборов в государствах – участниках ОБСЕ». А в проекте Европейской Конвенции 2004 записано, что «не является ограничением принципа свободных выборов конституционное и (или) законодательное закрепление обязанности избирателя принимать участие в голосовании» (ст. 2, п. 4). Мы же полагаем, что обязательность участия гражданина в выборах является отступлением от принципа свободных выборов. Во всяком случае добровольность и обязательность участия граждан в выборах – это два принципиально разных подхода, и они плохо совместимы в одном стандарте.

Можно привести и другие примеры исключений. Так, достаточно распространенным является правило «пропорционального равенства» при выделении партиям бесплатного эфирного времени (доля эфирного времени, отдается в распоряжение политических партий и кандидатов в соответствии с количеством мест, которые они имеют в парламенте, или результатами, достигнутыми ими на предыдущих выборах), которое позволяет создавать правящим партиям преимущество перед оппозиционными, а парламентским партиям – перед партиями, не представленными в парламенте, и тем самым препятствует сменяемости власти.

Еще одним примером может служить голосование по доверенности. В Своде Венецианской комиссии отмечено, что такое голосование «должно регулироваться очень жесткими правилами» (часть I, п. 3.2, п./п. v). Однако при любых правилах голосование по доверенности противоречит другому, более общему положению, зафиксированному в том же Своде: «Голосование должно быть личным. Семейное голосование или любые другие формы контроля одним избирателем за волеизъявлением другого избирателя должны быть запрещены» (часть I, п. 4, п./п. b).

В то же время международные организации относятся гораздо строже к менее существенным отступлениям от общего правила, имеющим место в странах, недавно присоединившихся к числу демократических. Примером является голосование «против всех», которое было предусмотрено в российском законодательстве в период 1993–2006 годов (а фактически – с 1989 года). В отчетах миссий БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за российскими парламентскими выборами 2003 года[22] и президентскими выборами 2004 года[23] содержалась рекомендация устранить из законодательства положения, позволяющие голосовать «против всех», хотя голосование «против всех» никаким международным стандартам не противоречит. Эта рекомендация оказалась чуть ли не единственной, которая была реализована российскими законодателями.

[22] См.: http://www.osce.org/item/2137.html?lc=RU.
[23] См.: http://www.osce.org/item/3256.html?lc=RU.

Декларативность стандартов

Многие избирательные стандарты сформулированы в столь общем виде, что при анализе законодательства и правоприменительной практики конкретной страны оказывается сложно определить их соответствие или несоответствие данным стандартам.

Например, для России особое значение имеют правила регистрации политических партий, а также правила регистрации кандидатов и партийных списков на выборах. Однако при анализе документов, содержащих международные стандарты, рекомендательных документов и проектов новых соглашений обнаруживается, что сформулированные в них положения не позволяют однозначно оценивать российские законодательные нормы и правоприменительную практику в этой важнейшей сфере.

Так, в проекте Конвенции 2004 говорится, что «каждый гражданин имеет право на равных с другими гражданами условиях вступать или совместно с иными лицами организовывать на законных основаниях политическую партию (коалицию) с целью участия в выборах» (ст. 13, п. 2). Из этого положения невозможно четко и однозначно определить, допустимы ли ограничения политических партий по численности ее членов, числу региональных отделений и другие аналогичные ограничения – в том числе те, которые приняты в российском законодательстве.

В этом же проекте (ст. 5, п. 5), а также в Кишиневской конвенции (ст. 9, п. 6) указано, что регистрационные требования для кандидатов и списков кандидатов «должны быть ясными и не содержать условий, способных стать основанием для привилегий и ограничений дискриминационного характера. Не допускается произвольное или дискриминирующее применение норм о регистрации кандидатов, списков кандидатов и политических партий (коалиций)». В проекте Конвенции 2004 более подробно обсуждается регистрация на основании подписей избирателей и возможность отказа в регистрации из-за недостаточного количества подписей. Однако нет ясности относительно того, насколько соответствует международным стандартам набравшая в силу на российских выборах практика отказов в регистрации на основании недостатков (зачастую незначительных) в представленных кандидатами документах (в том числе подтверждающих их биографические данные). Нет ясности и в вопросе о том, на каком основании можно признать недействительной подпись избирателя. Нельзя не согласиться с С.Н. Дорофеевым, отметившим, что одно из слабых мест современной системы международных избирательных стандартов – отсутствие действительно надежной и реальной системы гарантий реализации избирательных прав и свобод человека и гражданина[24].

[24] См.: Дорофеев С.Н. Международные стандарты в избирательном процессе: достижения и проблемы // Моск. журн. межд. права. 2007. № 3. С. 41–48.

Правила, не содержащиеся в документах, принятых международными организациями

«Свод рекомендуемых норм при проведении выборов» Венецианской комиссии и отчет группы экспертов БДИПЧ ОБСЕ «Существующие обязательства по проведению демократических выборов в государствах – участниках ОБСЕ» содержат ряд положений, которые прямо не вытекают из документов, принятых международными организациями, и являются достаточно спорными. Так, Свод Венецианской комиссии включает следующие рекомендации, которые не реализованы в российском избирательном законодательстве и которые мы считаем сомнительными:

- списки избирателей должны публиковаться (часть I, п. 1.2, п./п. iii);
- сотрудники избирательных комиссий не могут вносить никаких изменений в избирательные бюллетени или каким-либо образом помечать их (часть I, п. 3.2, п./п. viii);
- неиспользованные избирательные бюллетени запрещено выносить с территории избирательного участка (часть I, п. 3.2, п./п. ix);
- в состав Центральной избирательной комиссии должен входить по крайней мере один представитель судебной власти (часть II, п. 3.1d, п./п. i).

Таким образом, необходимо продолжить работу по систематизации международных избирательных стандартов, их уточнению и усилению в них гарантий избирательных прав и свобод граждан.

Раздел II. Российское избирательное законодательство

Изменения избирательного законодательства в 2004–2007 годах[25]

1. Динамика развития федерального избирательного законодательства

Российское избирательное законодательство отличается крайней нестабильностью. Общеизвестно, что после каждого цикла федеральных выборов оно подвергается существенной правке и каждые следующие выборы депутатов Государственной Думы и Президента РФ проходят по новому закону. Однако если бы речь шла только о корректировке избирательного законодательства один раз в четыре года, такая корректировка могла бы быть оправдана: анализ практики каждого нового цикла выборов выявляет новые проблемы и недостатки текущего законодательства, и было бы не разумным не замечать эти проблемы и не пытаться исправить недостатки.

К сожалению, процесс корректировки избирательного законодательства носит уже не столько циклический, сколько перманентный характер. Для того, чтобы убедиться в этом, достаточно бросить взгляд на историю принятия и изменения трех основных федеральных законов о выборах: Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» (с 1997 года – Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», для простоты будем именовать его – «рамочный» закон), Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации».

Государственная Дума первого созыва, работавшая только два года, успела принять лишь одну редакцию каждого из этих законов: «рамочный» закон от 6 декабря 1994 года № 56-ФЗ, закон о выборах депутатов Государственной Думы от 21 июня 1995 года № 90-ФЗ и закон о выборах Президента РФ от 17 мая 1995 года № 76-ФЗ.

Государственная Дума второго созыва также приняла одну редакцию закона о выборах депутатов Государственной Думы (от 24 июня 1999 года № 121-ФЗ) и закона о выборах Президента РФ (от 31 декабря 1999 года № 228-ФЗ) – оба закона были приняты перед самым началом соответствующей избирательной кампании. В то же время «рамочный» закон в этот период корректировался трижды. Сначала Федеральным законом от 26 ноября 1996 года № 139-ФЗ в «рамочный» закон были внесены небольшие дополнения, затем был принят новый значительно расширенный «рамочный» закон от 19 сентября 1997 года № 124-ФЗ, но спустя всего полтора года в него были внесены существенные изменения Федеральным законом от 30 марта 1999 года № 55-ФЗ: были изменены 47 из 66 его статей.

[25] Опубликована в журнале: Российское электоральное обозрение. 2007. № 1. С. 4–19.

Принятие законов о выборах федеральных органов власти перед самым началом соответствующей избирательной кампании справедливо подвергалось критике. Как раз в это время в международном праве уже возникло понимание необходимости стабильного избирательного законодательства и недопустимости его корректировки перед началом избирательной кампании. 5–6 июля 2002 года на 51-й пленарной сессии Европейской комиссии «За демократию через право» (Венецианская комиссия) были утверждены «Руководящие принципы относительно выборов», в которых, в частности, было указано:

«Следует запретить пересматривать основополагающие элементы закона о выборах, в частности регулирующие саму избирательную систему, состав избирательных комиссий и определение границ избирательных округов, менее чем за год до проведения выборов или же нужно закрепить их в конституции или в документе, имеющем более высокий статус, чем обычный закон»[26].

Впрочем, принятие в 1995 и 1999 годах федеральных законов перед самым началом избирательной кампании было обусловлено не злонамеренностью их создателей, а в основном сложностью работы над избирательным законодательством в тот период, когда его приходилось создавать по существу заново. В 2001–2002 годах разработчики избирательного законодательства постарались принять новые законы заблаговременно, и казалось, что это им удалось. Однако заблаговременное принятие законов было испорчено их последующей корректировкой.

Государственная Дума третьего созыва еще в 2001 году приняла два закона, один из которых (от 12 апреля 2001 года № 35-ФЗ) вносил изменения в закон о выборах депутатов Государственной Думы, а второй (от 10 июля 2001 года № 89-ФЗ) – как в закон о выборах депутатов Государственной Думы, так и в «рамочный» закон. Затем был принят новый, существенно подправленный «рамочный» закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ, а после этого – новые законы о выборах депутатов Государственной Думы (от 20 декабря 2002 года № 175-ФЗ) и о выборах Президента РФ (от 10 января 2003 года № 19-ФЗ).

Однако первое изменение в новый «рамочный» закон было внесено уже через 3 месяца после его принятия – Федеральным законом от 27 сентября 2002 года № 119-ФЗ. А летом 2003 года, незадолго до начала избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы, был принят пакет из шести законов, три из которых (от 23 июня 2003 года № 82-ФЗ, 84-ФЗ и 85-ФЗ) вносили изменения в закон о выборах депутатов Государственной Думы, два (от 4 июля 2003 года № 97-ФЗ и 102-ФЗ) – в «рамочный» закон и один (от 23 июня 2003 года № 83-ФЗ) – в оба этих закона. Наиболее существенными были изменения, ограничивающие участие общественных объединений в составе избирательных блоков на ближайших выборах депутатов Государственной Думы и отменяющие такое участие с начала 2004 года.

[26] См.: Международные избирательные стандарты: Сборник документов. М., 2004. С. 630.

Таким образом, Государственная Дума третьего созыва приняла шесть законов, корректирующих «рамочный» закон, и семь законов, корректирующих закон о выборах депутатов Государственной Думы. Однако Государственная Дума четвертого созыва в этом отношении оказалась более «продуктивной».

Так, в 2004 году четырежды вносились изменения в «рамочный» закон: федеральными законами от 7 июня 2004 года № 46-ФЗ, от 12 августа 2004 года № 99-ФЗ, от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ и от 11 декабря 2004 года № 159-ФЗ. Наиболее существенным было последнее изменение, упразднившее прямые выборы глав субъектов РФ.

В 2005 году были радикально обновлены закон о выборах депутатов Государственной Думы и «рамочный» закон, а также внесено множество изменений в закон о выборах Президента РФ. Так, был принят новый закон о выборах депутатов Государственной Думы от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ, предусматривающий переход от смешанной к полностью пропорциональной избирательной системе и другие существенные новации. В «рамочный» закон были вначале внесены небольшие изменения Федеральным законом от 29 июня 2005 года № 69-ФЗ, а затем радикальные и обширные изменения Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ (изменены 75 из 85 его статей). Этим же законом были внесены изменения в 75 из 88 статей Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» и еще в 11 федеральных законов, имеющих отношение к выборам.

В 2006 году были приняты пять законов, внесших существенные изменения в «рамочный» закон (федеральные законы от 12 июля 2006 года № 106-ФЗ и 107-ФЗ, от 25 июля 2006 года № 128-ФЗ, от 5 декабря 2006 года № 225-ФЗ и от 30 декабря 2006 года № 274-ФЗ), из них четыре (все кроме Федерального закона от 5 декабря 2006 года № 225-ФЗ) внесли изменения также в федеральные законы о выборах депутатов Государственной Думы и Президента РФ.

В 2007 году изменения в «рамочный» закон вносились шесть раз (федеральными законами от 30 января 2007 года № 6-ФЗ, 2 марта 2007 года № 24-ФЗ, 20 апреля 2007 года № 62-ФЗ, 26 апреля 2007 года № 64-ФЗ, 24 июля 2007 года № 211-ФЗ и 214-ФЗ). Тремя последними законами были внесены также изменения в федеральные законы о выборах депутатов Государственной Думы и Президента РФ, правда, в законах от 24 июля 2007 года изменения носили технический характер. Что касается Федерального закона от 26 апреля 2007 года № 64-ФЗ, то этим законом были внесены, помимо не очень больших изменений в «рамочный» закон, закон о политических партиях, налоговый и уголовно-процессуальный кодексы, изменения в 44 из 95 статей закона о выборах депутатов Государственной Думы плюс в одно из трех приложений к закону и в 37 из 88 статей закона о выборах Президента РФ плюс в два из четырех приложений к закону. При этом, помимо изменений, связанных с принятием Федерального закона от 5 декабря 2006 года № 225-ФЗ, были внесены и другие существенные корректировки. Кроме того, Федеральным законом от 21 июля 2007 года № 188-ФЗ были приняты существенные изменения в закон о выборах депутатов Государственной Думы, связан-

ные с учетом голосов зарубежных избирателей при распределении мандатов внутри партийного списка.

Таким образом, Государственная Дума четвертого созыва приняла 17 законов, корректирующих «рамочный» закон, 9 законов, корректирующих закон о выборах депутатов Государственной Думы, и 8 законов, корректирующих закон о выборах Президента РФ. При этом правка закона о выборах депутатов Государственной Думы была прекращена лишь за месяц с небольшим до начала избирательной кампании.

Стоит отметить, что если непрерывная правка федеральных законов о выборах депутатов Государственной Думы и Президента РФ лишь создает для потенциальных участников федеральных выборов трудности в подготовке к ним, то перманентная корректировка «рамочного» закона осложняет работу над региональным законодательством во всех субъектах РФ и тем самым существенно затрудняет проведение региональных и муниципальных выборов. Законодатели в регионах вынуждены постоянно изменять свои законы о выборах, чтобы привести их в соответствие с обновленным «рамочным» законом.

2. Стиль законотворческой работы Государственной Думы

Следует обратить внимание и на изменение подхода к работе над избирательным законодательством. Первоначально превалировало стремление к достижению консенсуса между различными участниками этого процесса, к комплексному и всестороннему охвату вносимых изменений. Так, в июле 1994 года для работы над законом о выборах Президента РФ была создана комиссия, состав которой определили председатель ЦИК РФ и руководители обеих палат Федерального Собрания. В марте 1996 года рабочая группа по доработке федерального избирательного законодательства была сформирована совместным постановлением председателей Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ и ЦИК РФ. Однако уже в августе 2000 года паритетный принцип работы над избирательным законодательством был нарушен, и новая рабочая группа была создана единоличным распоряжением Президента РФ.

В Думе второго созыва все депутатские инициативы аккумулировались профильным комитетом и вносились в качестве законопроекта от имени большой группы депутатов – членов этого комитета. Начиная с 2002 года обычной практикой стало внесение законопроектов, корректирующих избирательное законодательство, от имени небольшой группы депутатов и даже от отдельных депутатов – и такие законопроекты Дума принимает зачастую в ускоренном порядке.

В Думе третьего созыва ни одна поправка в законы о выборах не могла пройти без ее одобрения председателем ЦИК РФ А.А. Вешняковым. И хотя это таило опасность зависимости избирательного законодательства от вкусовых пристрастий одного человека, одновременно такая практика давала некоторую защиту от откровенно конъюнктурных изменений. Дума четвертого созыва не раз де-

монстрировала, что она не намерена считаться не только с мнением оппозиции и экспертного сообщества, но и с позицией председателя ЦИК РФ.

Корректировка избирательного законодательства четвертым созывом Думы началась с того, что ЦИК РФ 31 августа 2004 года приняла за основу записку «О практике проведения федеральных выборов, выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации в 2002–2004 годах и предложениях по изменению и дополнению отдельных положений законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах». Записка содержала большое количество предложений по изменению избирательного законодательства. При этом постановление ЦИК РФ предусматривало, что по этим вопросам должна быть проведена широкая общественная дискуссия. Однако реальная дискуссия развернулась лишь по одному вопросу – о переходе на выборы всех депутатов Государственной Думы по пропорциональной системе. Дискуссия на эту тему была достаточно бурной, тем не менее ее результат был предопределен тем, что Президент РФ 13 сентября 2004 года однозначно высказался за переход на полностью пропорциональную систему.

Одновременно 13 сентября 2004 года на расширенном заседании Правительства РФ в связи с уроками «бесланской трагедии» В.В. Путин предложил отказаться от прямых выборов глав субъектов Федерации и перейти на их утверждение региональными законодательными органами по представлению Президента РФ. Этот вопрос также активно обсуждался общественностью и экспертами, но и это обсуждение не могло иметь существенного значения, поскольку вопрос был заранее решен.

К сожалению, обсуждение этих двух вопросов отодвинуло на задний план те проблемы, которые также следовало обсуждать и решение которых еще не было заранее предопределено.

Ряд предложений ЦИК РФ не был поддержан депутатским большинством, и эти предложения не вошли в подготовленные законопроекты либо были исключены из них при подготовке проектов ко второму чтению. Ряд предложений ЦИК РФ был переработан – в основном в сторону ужесточения. Так, ЦИК РФ предлагала либо отказаться от института избирательных блоков, либо запретить блокам использовать произвольные наименования. Выбор был сделан в пользу полного запрета избирательных блоков. Предлагалось ограничить заградительный барьер на региональных выборах 5%, однако депутатское большинство установило ограничение на уровне 7%, что привело к повсеместному повышению барьера в законах субъектов РФ.

Одновременно депутатское большинство внесло еще ряд существенных поправок. Так, оно полностью отменило санкции за отказ избранного кандидата от получения мандата. Была введена норма, позволяющая партии, отказавшейся от участия в теледебатах, получать дополнительное эфирное время для своей агитации. Независимое общественное наблюдение было полностью отменено на феде-

ральных выборах, и региональному законодателю предоставлена возможность отменять его на региональных и муниципальных выборах.

Большинство этих новелл практически никак не обсуждались общественностью и экспертным сообществом.

Одновременно с подготовкой изменений избирательного законодательства и отменой губернаторских выборов появился еще один законопроект, внесенный группой депутатов, который вскоре стал законом и сыграл не менее существенную роль в ограничении политических прав граждан. Он также прошел практически без обсуждения. Речь идет о Федеральном законе от 20 декабря 2004 года «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» (см. раздел 3.1).

Таким образом, была осуществлена масштабная реформа избирательного законодательства. Однако в дальнейшем все законы продолжали изменяться практически непрерывно (см. предыдущий раздел). При этом в большинстве случаев изменения вносились без широкой общественной дискуссии, зачастую – в ускоренном порядке.

Так, проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)» был 25 мая 2006 года выдвинут Законодательным Собранием Тверской области и на следующий день уже поступил в Государственную Думу. 9 июня 2006 года он был принят в первом чтении, 28 июня 2006 года – во втором чтении и 30 июня 2006 года – в окончательной редакции. Совет Федерации одобрил его 7 июля 2006 года. Закон был подписан Президентом РФ 12 июля 2006 года, 15 июля 2006 года он был опубликован и вступил в силу. При рассмотрении этого проекта Государственной Думой было нарушено положение пункта 4 статьи 26.4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», который запрещает рассматривать во втором чтении законопроекты по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов до истечения тридцатидневного срока со дня принятия проекта в первом чтении.

Тогда же группой депутатов был внесен законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации», который вызвал возмущение не только представителей оппозиции и общественности, но и председателя ЦИК РФ А.А. Вешнякова. В октябре 2006 года экспертное заключение по данному законопроекту приняла Общественная палата РФ. В нем был подвергнут критике ряд норм проекта (восстановление досрочного голосования, ответственность избирательного объединения за самостоятельные действия одного из ее кандидатов, отказ в регистрации за «ненадлежащее оформление документов», обязательная предоплата изготовления подписных листов и др.). Был сделан вывод, что пред-

ложенные в проекте изменения избирательного законодательства «не отвечают ожиданиям общества по реализации политических прав и свобод граждан». Общественная палата просила «не допускать возврата процедур, которые способны подорвать доверие избирателей к выборам» и «внести в действующее избирательное законодательство только те изменения, которые реально соответствуют современным потребностям и интересам российского общества».

При подготовке проекта ко второму чтению замечания Общественной палаты были частично учтены (в частности, отменено восстановление досрочного голосования). Однако одновременно в законопроект был внесен ряд новых положений, имевших концептуальный характер: отмена на всех выборах порога явки, запрет на критику соперников в телеэфире, несколько новых ограничений пассивного избирательного права граждан. Эти поправки стали известны общественности и большинству экспертов лишь 8 ноября 2006 года, когда их одобрила рабочая группа Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству. Уже на следующий день проект, подготовленный ко второму чтению, был одобрен Комитетом по конституционному законодательству и государственному строительству, и 15 ноября 2006 года Дума приняла проект во втором чтении. Два дня спустя он был принят в окончательной редакции, и 24 ноября 2006 года его одобрил Совет Федерации. Президент РФ подписал закон 5 декабря 2006 года, и 7 декабря 2006 года данный федеральный закон был опубликован и вступил в силу.

Таким образом, при подготовке проекта ко второму чтению был нарушен один из основных принципов законотворческой работы, согласно которому концепция законопроекта, принятого в первом чтении, не должна изменяться в последующем. Кроме того, было проявлено неуважение к Общественной палате РФ, так как у нее не было возможности выразить свое отношение к новым концептуальным поправкам, внесенным в закон после принятия ею экспертного заключения.

О масштабах правки законопроекта перед вторым чтением свидетельствуют следующие данные. Проект, принятый во втором чтении и в окончательной редакции, содержал лишь 35% текста, сохранившегося от редакции, принятой в первом чтении, а 65% текста было добавлено ко второму чтению. Если же оценивать по статьям и пунктам (каждый пункт вносил изменения в ту или иную статью «рамочного» закона или ГПК РФ), то из девяти пунктов статьи 1 исключены три и введены семь новых, а в статье 2 из четырех пунктов один пункт исключен, введен один новый пункт, и один пункт переработан таким образом, что относится уже к другой статье ГПК РФ. Существенной переработке подверглись и все без исключения оставшиеся пункты законопроекта.

В 2007 году изменения также вносились без какого-либо общественного обсуждения. Законопроекты, предусматривавшие отмену требования обязательного высшего юридического образования для членов ЦИК РФ и предоставление партиям права решать, к какой региональной группе на выборах в Государственную

Думу отойдут голоса зарубежных избирателей, принимались стремительно: для первого период от внесения в Думу проекта до подписания закона Президентом РФ занял 18 дней, для второго – 16 дней. Положение, предоставляющее партийному руководству право решать, кто из кандидатов будет замещать освободившийся мандат, было внесено в виде поправки к законопроекту, вносящему изменения в шесть федеральных законов.

3. Содержание изменений федерального избирательного законодательства

В 2002 году один из главных разработчиков избирательного законодательства, председатель ЦИК РФ А.А. Вешняков, утверждал, что происходившее тогда изменение законодательства о выборах – «последнее серьезное изменение»[27]. Однако изменения избирательного законодательства, принятые за время работы Думы четвертого созыва, оказались более радикальными, чем за предыдущие десять лет.

Несмотря на то, что в течение 1994–2004 годов избирательное законодательство постоянно менялось, базовые его положения оставались неизменными. К ним, в частности, относились:

- минимальные ограничения активного и пассивного избирательного права граждан;
- право граждан на самовыдвижение;
- право выдвижения кандидатов и списков кандидатов избирательными объединениями;
- право избирательных объединений образовывать для выдвижения кандидатов и списков кандидатов избирательные блоки;
- право избирателей голосовать против всех кандидатов и против всех списков кандидатов;
- наличие порога явки, необходимого для признания выборов состоявшимися (за исключением повторного голосования и выборов депутатов представительных органов муниципальных образований);
- право общественных объединений направлять наблюдателей в избирательные комиссии в день голосования;
- право субъектов РФ самостоятельно устанавливать дату выборов;
- смешанная избирательная система на выборах депутатов Государственной Думы с 5%-ным заградительным барьером;
- замещение вакантных депутатских мандатов в «списочной» части представительного органа в соответствии с очередностью, установленной при выдвижении списка кандидатов.

Все перечисленные базовые принципы были полностью или частично пересмотрены в течение короткого времени: за 2005–2007 годы.

---

[27] Вешняков А. Централизация нужна для защиты демократии // Коммерсантъ–Власть. 2002. № 25. 2 июля. С. 27.

Что касается общей направленности изменений, внесенных в избирательное законодательство в 2005–2007 годах, то, как можно увидеть из дальнейшего изложения, преобладающую роль в них играют запреты и ограничения, конституционность которых вызывает серьезные сомнения.

3.1. Ужесточение партийного законодательства и отмена избирательных блоков

В декабре 2004 года был принят Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях», который резко изменил требования к численному составу политических партий. Минимальное число членов партии увеличивалось в пять раз – с 10 до 50 тысяч, также в пять раз увеличивались требования к численности региональных отделений: партия должна иметь не менее чем в половине субъектов РФ отделения численностью не менее 500 человек, а в остальных региональных отделениях численность должна быть не менее 250 человек (ранее было соответственно 100 и 50 человек).

Вновь создаваемые партии должны были сразу соответствовать новым требованиям. От уже зарегистрированных партий закон потребовал привести свою численность в соответствие с новыми требованиями к 1 января 2006 года (т.е. на пятикратное увеличение численности был отведен всего один год). Те партии, которые не смогли этого сделать, были обязаны в течение 2006 года самоликвидироваться или преобразоваться в общественное объединение иной правовой формы. После 1 января 2007 года партии, не выполнившие данные требования, подлежали ликвидации через судебную процедуру.

По существу был взят курс на резкое сокращение числа политических партий. К концу 2003 года полную процедуру регистрации прошли 46 партий. После введения новых правил пройти регистрацию не смогла ни одна новая партия, а число ранее зарегистрированных партий стало сокращаться. К марту 2006 года оставалось 35 политических партий. В течение 2006 года Росрегистрация провела проверки численности политических партий, и по результатам этой проверки только 19 партий были признаны соответствующими новым требованиям закона. В течение второй половины 2006 года – первой половины 2007 года 8 партий преобразовались в неполитические объединения или самоликвидировались, в том числе 4 из числа успешно прошедших проверку Росрегистрации. 12 партий, признанные не соответствующим новым требованиям закона и не принявшие самостоятельно решения о преобразовании или ликвидации, были в первой половине 2007 года ликвидированы решением Верховного Суда РФ по искам Росрегистрации.

Таким образом, к началу избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы пятого созыва осталось лишь 15 политических партий, при этом деятельность одной из них была фактически парализована из-за того, что Росрегистрация сочла нелегитимным ее съезд, проведенный в январе 2007 года.

В 2005 году партийное законодательство подверглось новым изменениям. Одной из новелл стало требование предоставления в избирательные комиссии ежеквартальных отчетов о поступлении и расходовании средств – как для политической партии, так и для всех ее региональных отделений.

Одновременно в избирательном законодательстве был изменен один из базовых принципов – отменено право избирательных объединений образовывать избирательные блоки.

Опыт прошедших в 2004–2005 годах региональных выборов (как и предшествующий опыт выборов в Государственную Думу) показал, что избирательные блоки пользовались значительной поддержкой избирателей. В условиях неразвитой партийной системы они играли важную роль, способствуя созданию новых дееспособных партий. Ликвидация блоков при существенной слабости региональных отделений большинства партий и в сочетании с завышенным заградительным барьером приводит к существенному снижению конкуренции, особенно на региональных выборах.

Следует обратить внимание и еще на один аспект. В качестве цели проводимой в настоящее время политической реформы неоднократно заявлялось укрупнение политических партий. Однако реально избирательное и партийное законодательство препятствуют этой цели. Во-первых, законодательство вообще не предусматривает процедуры объединения политических партий. Такое объединение возможно лишь путем роспуска одной или нескольких партий и вступления членов этой партии (этих партий) на индивидуальной основе в партию–объединитель. Это нетрудно сделать в том случае, когда партия–объединитель и остальные объединяющиеся партии находятся в «разной весовой категории», а также когда объединяющиеся партии управляемы извне. Объединение же таким образом равновеликих и самостоятельных партий встречает непреодолимые трудности. Во-вторых, запрет избирательных блоков и последовавший за ним запрет выдвигать членов других партий (см. раздел 3.4) лишает партии возможности постепенного сближения и слияния на основе выработки общей политической платформы.

3.2. Отказ от учета протестного волеизъявления

В 2006 году были приняты две новеллы, призванные лишить избирателей возможности выражать свой протест против нарушения или игнорирования их прав. Это – отмена строки «против всех» и отмена порога явки. Каждая из этих новелл требует отдельного комментария.

Отмена строки «против всех» в первую очередь лишает избирателей одного из способов волеизъявления, поэтому ее следует рассматривать как безусловное ограничение прав граждан. Как показывает практика, данный способ волеизъявления использовался значительной частью избирателей в тех случаях, когда ограничивались возможности их выбора. В первую очередь это относится к случаям недопуска на выборы популярного кандидата или популярной партии. Заметным

было голосование «против всех» часто и в тех случаях, когда в бюллетене было небольшое число кандидатов или партий. Наконец, высокий уровень такого голосования иногда наблюдался и при совмещении выборов с выборами более высокого уровня, что также приводило к усложнению для избирателей возможности выбора[28]. Поэтому отмена строки «против всех» четко направлена на лишение избирателя наиболее осмысленного способа протеста против нарушения его прав.

Другое дело, что нормы, определяющие порядок учета голосов «против всех» при признании выборов недействительными, являлись довольно спорными с точки зрения конституционного права[29]. Поэтому целесообразно было обсудить возможность их корректировки. Однако так вопрос даже не ставился.

Что касается отмены порога явки, то важно отметить, что эта отмена последовала за отменой строки «против всех». Если бы порог явки был отменен без отмены протестного голосования, к этой новелле можно было бы отнестись по-иному. В данном же случае однонаправленность обеих новелл очевидна.

Вопрос о пороге явки в течение многих лет вызывал споры среди конституционалистов. С одной стороны, высказывалась резонная мысль, что пассивность части электората не должна препятствовать активной части общества реализовывать свои права на участие в управлении государством. С другой стороны, справедливо отмечалось, что выборы, в которых приняла участие незначительная часть избирателей, не отвечают критерию легитимности. В таких условиях порог явки становился мерой компромисса между принципами легитимности и эффективности выборов.

Хотя наличие порога явки имело некоторые негативные моменты (возможность срыва выборов в зависимости от конъюнктурных обстоятельств, которая в наибольшей степени была доступна для исполнительной власти), оно играло в основном позитивную роль, вынуждая органы власти и избирательные комиссии заботиться об информировании избирателей, а также ограничивая их стремление к сокращению реальной конкуренции. Поэтому отказ от порога явки таит опасность ослабления деятельности по информированию избирателей и усиления тенденций к сокращению конкуренции и воспрепятствованию агитационной деятельности оппозиционных кандидатов и партий.

В сочетании же с отменой строки «против всех» отказ от порога явки может привести к серьезным последствиям, вплоть до делегитимации выборов. Избиратели фактически лишаются возможности выражать свой протест против нарушения их прав (крайним вариантом которого является недопуск на выборы популярных кандидатов и партий), поскольку единственная из оставшихся форм протеста (недействительные бюллетени) никак не влияет на результаты выборов (и к тому же не рассматривается в законе как протест). Более того, усиливается опасность криминализации выборов, поскольку даже при устранении всех популярных кан-

---

[28] См.: Любарев А.Е. Голосование «против всех»: мотивы и тенденции // ПОЛИС. 2003. № 6. С. 104–113.

[29] См. там же.

дидатов (путем убийств, запугивания, подкупа и т.п.) выборы не могут быть сорваны, и кандидат, получивший относительное большинство, будет признан избранным, даже если на выборы придет ничтожная часть избирателей.

3.3. Ограничение пассивного избирательного права

До 2006 года ограничения пассивного избирательного права граждан РФ были минимальны. В соответствии с частью 3 статьи 32 Конституции РФ «не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда». Действуют также возрастные цензы: для кандидатов на должность Президента РФ – 35 лет, для всех остальных выборов – не более 21 года. Законодательство о выборах до 2006 года содержало еще два дополнительных ограничения пассивного избирательного права. Первое ограничение связано с занятием руководящей выборной должности не более определенного числа сроков подряд (т.е. оно касается граждан, уже как минимум дважды реализовавших свое пассивное избирательное право). Второе ограничение касалось граждан, которые решением суда лишены права в течение определенного срока занимать государственные и (или) муниципальные должности.

В 2006 году были введены сразу несколько новых ограничений, которые касаются или могут коснуться значительного числа граждан РФ. Одна из новелл (введенная Федеральным законом от 25 июля 2006 года № 128-ФЗ) лишила пассивного избирательного права граждан РФ, имеющих гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства. Этим же гражданам запрещено быть членами избирательных комиссий с правом решающего голоса.

Федеральный закон от 5 декабря 2006 года № 225-ФЗ ввел сразу четыре основания для лишения гражданина пассивного избирательного права. Согласно этому закону, не имеют права быть избранными граждане РФ:

а) осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;

б) осужденные за совершение преступлений экстремистской направленности, предусмотренных Уголовным кодексом РФ, и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;

в) подвергнутые административному наказанию за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 20.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях («пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики»)[30], если голосование на выборах состоится до

[30] В 2007 году сюда прибавились еще правонарушения, предусмотренные статьей 20.29 Кодекса РФ об административных правонарушениях («Производство и распространение экстремистских материалов»).

окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию;

г) в отношении которых вступившим в силу решением суда установлен факт нарушения ограничений, предусмотренных пунктом 1 статьи 56, либо совершения действий, предусмотренных подпунктом «ж» пункта 7 и подпунктом «ж» пункта 8 статьи 76 «рамочного» закона, если указанные нарушения либо действия совершены до дня голосования на выборах в течение установленного законом срока полномочий органа государственной власти или органа местного самоуправления, в которые назначены выборы, либо должностного лица, для избрания которого назначены выборы.

Оценивая данные новеллы, в первую очередь необходимо отметить, что любые ограничения пассивного избирательного права в соответствии с частью 3 статьи 55 Конституции РФ допустимы «лишь 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». При этом, согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, ограничения конституционных прав должны быть необходимыми и соразмерными конституционно признаваемым целям таких ограничений, не могут затрагивать само существо конституционного права, а соответствующие нормы должны быть формально определенными, точными, четкими и ясными, не допускающими расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения[31]. Далеко не все из рассматриваемых новелл удовлетворяют данным критериям.

Нет никаких серьезных доказательств того, что лишение пассивного избирательного права граждан РФ, имеющих также гражданство другого государства, действительно необходимо в целях защиты основ конституционного строя, безопасности государства и т.п. Хотя гражданство иного государства формально означает наличие у гражданина РФ определенных обязательств перед тем государством, на практике нет достаточных данных, свидетельствующих о том, что это является препятствием для служения российским гражданином своей стране и своему народу. Известно также, что гражданство ряда стран может быть дано человеку независимо от его желания, например, по праву рождения.

Стоит также отметить, что до принятия данной новеллы российское избирательное законодательство содержало норму, обязывающую кандидатов, имеющих гражданство иностранного государства, сообщать об этом при своем выдвижении (с помещением данной информации в избирательном бюллетене). Таким образом, избиратели могли осознанно решать, достоин ли избрания кандидат, имеющий иностранное гражданство.

---

[31] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 года № 15-П // Собрание законодательства РФ. 2003. № 44. Ст. 4358.

Что касается граждан РФ, имеющих вид на жительство на территории иностранного государства (среди которых есть значительное число тех, кто осуществляет представительство за границей российских интересов), то до 2006 года от них даже не требовалось указание этого факта. Тем более странно выглядит лишение этих граждан пассивного избирательного права, которое к тому же можно квалифицировать как запрещенную статьей 19 Конституции РФ дискриминацию граждан по признаку места жительства.

Если же говорить о лишении пассивного избирательного права в качестве наказания за экстремистскую деятельность, то соразмерность такого наказания не во всех случаях очевидна. Например, явно чрезмерным выглядит лишение пассивного избирательного права за административное правонарушение, караемое штрафом в размере от пятисот до тысячи рублей.

Кроме того, перечень ограничений, на которые ссылается подпункт «г», достаточно расплывчат, и потому можно лишить пассивного избирательного права на этом основании значительную часть политически активных граждан.

3.4. Ужесточение правил регистрации кандидатов и списков кандидатов

В 2005 году в российское избирательное законодательство были внесены две новеллы, призванные усложнить порядок регистрации кандидатов и списков кандидатов для всех, кроме парламентских партий и их кандидатов (поскольку последние, согласно ранее принятой и сохраненной норме, регистрируются без сбора подписей и внесения залога).

Допустимый процент недостоверных и недействительных подписей сокращен с 25% от необходимого числа подписей до 5% на федеральных и 10% на региональных и местных выборах. Одновременно так же сокращено и допустимое количество «запасных» подписей.

Такие жесткие нормы обычно мотивируют необходимостью борьбы с фальсификацией подписей. Однако практика показывает, что лишь небольшая часть подписей бракуется по причине их фальсификации. Таким образом, данные новеллы бьют не по фальсификаторам, а по тем, кто честно собирает подписи (известно, что в процессе действительного сбора подписей разные ошибки и прочие мелкие недостатки неизбежны).

Другая новелла установила жесткую альтернативу: подписи или залог – если после внесения залога представляются подписи, избирательная комиссия их не принимает; если после представления подписей вносится залог, избирательная комиссия его возвращает. Тем самым кандидаты, собравшие и представившие подписи, лишаются возможности быть зарегистрированными на основании залога, если подписи будут забракованы.

Эти две новеллы в совокупности, а также в сочетании с тенденцией к росту размера избирательного залога (в связи с ростом предельных размеров избирательных фондов) приводят к сокращению степени конкурентности выборов и особенно к усилению отсева оппозиционных кандидатов.

До 2005 года действовала норма, предусматривавшая аннулирование списка кандидатов, если из него по неуважительным причинам выбывало более четверти кандидатов. Это приводило к злоупотреблениям на региональных выборах, где списки включают небольшое число кандидатов и четверть иногда составляет всего два человека. На основании данной нормы от участия в региональных кампаниях был отстранен ряд списков (в т.ч. список ЛДПР в Ямало-Ненецком автономном округе), причем в ряде случаев было доказано, что выбытие кандидатов было обусловлено давлением, которое на них оказывали представители власти.

В 2005 году эта норма была смягчена: доля выбывших кандидатов, из-за которой аннулируется регистрация списка, увеличена с 25 до 50%. Однако одновременно в качестве основания для отказа в регистрации списка кандидатов добавлено «выбытие кандидатов, в результате чего число региональных групп в списке кандидатов оказалось меньше установленного законом» – в результате этой новеллы технология «выбивания кандидатов из списка» получила в 2007 году новое развитие.

В 2005 году был также расширен перечень оснований для отмены регистрации кандидатов. К таким основаниям добавлено нарушение довольно запутанного и плохо исполняемого законодательства об интеллектуальной собственности. Кроме того, запрет на использование преимуществ должностного или служебного положения, относящийся ранее только к лицам, занимающим государственные должности, и журналистам, распространен на «членов органов управления организаций независимо от формы собственности». К тому же соответствующие нормы сформулированы столь нечетко, что позволяют их трактовать весьма широко. При этом использование преимуществ должностного или служебного положения является одним из оснований для отказа в регистрации или отмены регистрации, и это основание уже начало использоваться в борьбе с оппозиционными кандидатами.

В 2006 году в закон были внесены положения, запрещающие политическим партиям выдвигать в качестве кандидатов членов других партий. Кроме того, законы о статусе депутатов и об общих принципах организации органов государственной власти субъектов РФ дополнены новыми основаниями для прекращения полномочий избранных депутатов. Такие санкции за добровольный выход из состава фракции той партии, от которой депутат избран (введенные в 2005 году для депутатов Государственной Думы), распространены на региональных депутатов, и в качестве еще одного основания для прекращения депутатских полномочий добавлено членство в иной политической партии.

Очевидно, что запрет выдвижения членов других партий является существенным ограничением избирательных прав граждан, и это ограничение трудно обосновать защитой каких-либо конституционных ценностей, как этого требует статья 55 Конституции РФ. В сочетании же с переходом на выборы полностью по пропорциональной системе такое ограничение превращается просто в лишение

пассивного избирательного права членов тех партий, которые по той или иной причине в выборах не участвуют.

Что касается прекращения полномочий депутата за выход из фракции или за вступление в другую партию, то такую меру можно рассматривать как пересмотр без согласия избирателей их волеизъявления, в результате которого данный депутат получил свой мандат. Нельзя игнорировать принцип, согласно которому избиратель голосует не просто за название определенной партии и не только за ее программу, но и за конкретный список кандидатов. Без нового волеизъявления невозможно оценить, какой вклад в успех партии внес тот или иной ее кандидат и чья политическая позиция больше соответствует предвыборным обещаниям партии: кандидата–изгоя или остальных членов фракции. Поэтому лишение депутата мандата по данным мотивам явно противоречит принципу народовластия.

Был принят в 2006 году и ряд новелл, корректирующих порядок регистрации кандидатов и списков кандидатов. В отношении этих новелл следует отметить два момента. С одной стороны, законодательство фактически приведено в соответствие с репрессивной правоприменительной практикой, расширительно толковавшей основания для отказа в регистрации и каравшей кандидатов отказом в регистрации за отсутствие не только документов, необходимых для регистрации, но и требуемых при уведомлении о выдвижении, а также за их ненадлежащее оформление и отсутствие в них некоторых сведений. С другой стороны, введена обязанность избирательной комиссии извещать кандидата (представителя избирательного объединения) не позднее, чем за три дня до дня заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата (списка кандидатов), о выявленных ею неполноте сведений о кандидатах или несоблюдении требований закона к оформлению документов.

Само по себе право кандидата исправить недостатки в представленных им документах – это, безусловно, шаг в направлении защиты избирательных прав. Но два нюанса не дают повода для оптимизма. Во-первых, кандидату дается на исправление всего два дня. Точнее, не менее двух дней, но тут как раз все зависит от отношения к кандидату избирательной комиссии. Закон позволяет ей одним кандидатам сообщать о недостатках за две недели до крайнего срока, а другим – за два дня. Но главное: непонятно, почему только за два дня? Ведь документы, представленные вместе с уведомлением о выдвижении (а именно в них обычно находят недостатки), могут лежать в комиссии целый месяц! Логичнее было бы требовать, чтобы комиссия сообщала кандидату о недостатках в представленных им документах не позднее чем через три дня после их представления.

Во-вторых, из закона неясно, как быть, если комиссия не выполнила требование закона о своевременном уведомлении кандидата. Увы, судебная практика демонстрирует нам, что даже доказанный факт невыполнения избирательной комиссией требований закона (например, по процедуре проверки подписных листов) не считается основанием для отмены решения комиссии об отказе в регистрации. Если данная тенденция сохранится, то позитивные новеллы об обязанно-

сти комиссии информировать кандидатов выполняться на практике не будут, а нормы, предусматривающие отказ в регистрации за недостатки оформления документов, будут применяться со всей строгостью, и кандидаты останутся совершенно незащищенными от административного произвола.

3.5. Ужесточение правил предвыборной агитации

В 2006 году был принят и ряд новелл, предусматривающих дополнительные запреты при проведении предвыборной агитации. Одни новеллы расширяют содержащиеся в пункте 1 статьи 56 «рамочного закона» запреты, формально направленные на борьбу с экстремизмом. И если запрет на «публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени их смешения» можно одобрить, то формулировка, согласно которой агитационные материалы и выступления «не должны содержать призывы к совершению деяний, определяемых в статье 1 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности", либо иным способом побуждать к таким деяниям, а также обосновывать или оправдывать экстремизм», в сочетании с формулировками цитируемого федерального закона слишком расплывчатая, допускающая расширительное толкование. В качестве примера можно отметить, что под данный запрет подпадают осуждение слишком сурового приговора, вынесенного политическим хулиганам, рассуждения о социальных корнях экстремизма, разоблачения коррупции в органах власти и т.п.

Еще одна новелла содержит беспрецедентный запрет на агитацию против своих соперников на телеканалах в рамках предоставленного кандидатам как бесплатного, так и платного эфирного времени. При этом неоднократное нарушение данного запрета становится основанием для отмены регистрации кандидата (списка кандидатов). Очевидно, что контрагитация является вполне нормальной и естественной частью агитационной кампании кандидата или партии, и запрет на ведение такой агитации с помощью наиболее эффективного средства, каким является телевидение, фактически лишает избирательную кампанию дискуссионности, несоизмеримо ограничивает права кандидатов и избирательных объединений и затрудняет осознанный выбор избирателей.

3.6. Ужесточение правил финансирования избирательных кампаний

Еще одна группа новелл, принятых в 2006 году, предусматривает запрет вносить пожертвования в избирательные фонды для некоммерческих организаций, получавших в течение года, предшествующего дню внесения такого пожертвования, денежные средства либо иное имущество от организаций, которым запрещено вносить пожертвования в избирательные фонды (от иностранных государств и организаций, государственных и муниципальных органов и т.п.). Аналогичный запрет установлен и для пожертвований политическим партиям. В принципе, установление данных запретов логично, поскольку некоммерческие организации могут служить (и, по-видимому, нередко служат) «перевалочными пункта-

ми» для передачи средств кандидатам и партиям со стороны тех организаций, которым это запрещено.

3.7. Отмена независимого общественного наблюдения

Нормы российского избирательного законодательства, регулирующие порядок назначения и полномочия национальных наблюдателей, развиваются противоречиво. С одной стороны, в основном видна тенденция к расширению прав наблюдателей. Так, последние изменения, внесенные в избирательное законодательство в 2005 году, дополнили их полномочия правом знакомиться с реестром выдачи открепительных удостоверений, находящимися в комиссии открепительными удостоверениями, реестром заявлений (обращений) о голосовании вне помещения для голосования. В то же время этими же изменениями наблюдатели были лишены права самостоятельно изготовлять копии протоколов избирательных комиссий и приложенных к ним документов, которые комиссия обязана была заверить; осталось лишь их право получать от комиссии заверенные копии протоколов (но не приложенных к ним документов)[32].

С другой стороны, налицо тенденция к сокращению круга лиц и организаций, имеющих право назначать наблюдателей. Если «рамочный» закон от 6 декабря 1994 года № 56-ФЗ предоставлял это право, помимо кандидатов и избирательных объединений, любым общественным объединениям, то уже «рамочный» закон от 19 сентября 1997 года № 124-ФЗ определил, что наблюдателей вправе назначать только те общественные объединения, которые созданы и зарегистрированы на уровне выборов или более высоком уровне. Тем самым региональные и местные общественные объединения лишались права направлять наблюдателей на выборах федерального уровня, что сузило возможности общественного наблюдения.

Федеральные законы от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ и от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ пошли значительно дальше, полностью отменив право любых общественных объединений назначать наблюдателей на выборах федерального уровня. Субъектам РФ оставлена возможность предоставлять своим законом право назначения наблюдателей общественным объединениям. Однако реально это приводит к тому, что субъекты РФ начинают отменять институт общественных наблюдателей и в своих законах. Например, из 14 регионов, где 11 марта 2007 года прошли выборы депутатов законодательных органов субъектов РФ, право общественных объединений назначать наблюдателей было предусмотрено лишь в трех (Санкт-Петербург, Вологодская и Самарская области). В законе Томской области эта возможность представлена в несколько «усеченном» виде: наблюдатель мог быть назначен решением Совета общественных инициатив при Государственной Думе

[32] В условиях, когда большинство участковых комиссий не имеют копировальной техники, лишение наблюдателей права самостоятельно изготовлять копии может привести к массовым отказам предоставлять им копии протоколов из-за физической невозможности сделать это.

Томской области по представлению общественной организации, входящей в его состав.

Лишение общественных объединений права назначать наблюдателей противоречит пункту 1 статьи 14 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств и является существенным отступлением от принципа открытости выборов. В стране существует ряд общественных объединений, которые носят неполитический характер (т.е. не претендуют на представительство в органах власти), но одной из своих целей считают борьбу за честные и справедливые выборы. Наблюдатели, направляемые этими организациями, оказываются зачастую более квалифицированными и неравнодушными, чем наблюдатели от политических партий, и отчеты этих организаций более доступны широкой общественности.

Отметим, что в странах Восточной Европы заметна противоположная тенденция: в ряде стран в избирательном законодательстве появился институт внутренних наблюдателей – представителей неполитических общественных объединений, которые имеют право в течение всей избирательной кампании наблюдать за выборами.

3.8. Изменение избирательной системы на выборах депутатов Государственной Думы

Хотя к каждым выборам депутатов Государственной Думы (1995, 1999, 2003 годов) принимались новые законы, однако основные параметры избирательной системы на протяжении 10 лет оставались неизменными: избрание половины депутатов по одномандатным округам, а половины – по партийным спискам, 5%-ный барьер, стабильная методика распределения мандатов между списками и между региональными группами внутри списка. Единственное, что менялось – это правила составления списков (минимальное число региональных групп, максимальное число кандидатов в общефедеральной части).

Поэтому переход к избранию всего состава Государственной Думы по пропорциональной системе является радикальным изменением избирательной системы; кроме того, этот переход сопровождается еще рядом радикальных изменений, таких так повышение заградительного барьера и существенное изменение правил составления списков. Нельзя не учитывать и произошедшее одновременно ужесточение требований к численности партий (см. раздел 3.1).

Переход на полностью пропорциональную систему нельзя рассматривать изолированно от указанных новелл. Если бы переход на пропорциональную систему сопровождался снижением барьера и либерализацией партийного законодательства, такая реформа имела бы несомненные достоинства, и можно было бы спорить, перевешивают ли эти достоинства столь же несомненные недостатки. Однако в сочетании с ужесточением партийного законодательства и повышением барьера проведенная реформа оказывается четко направленной на монополизацию политического пространства.

Повышение заградительного барьера до 7% на следующих парламентских выборах было предусмотрено еще в законе 2002 года. Недемократичность этой нормы была очевидна сразу. Пятипроцентный барьер при выборах по смешанной системе (когда по спискам избиралось 225 депутатов) можно было обосновать необходимостью создания полноценных фракций, поскольку 5% от 225 составляло 11–12 депутатов. Но даже в этом случае снижение барьера до 3% было более целесообразным, поскольку повышало представительность Государственной Думы. Однако в условиях перехода на избрание всех 450 депутатов по спискам даже пятипроцентный барьер становится чрезмерным, а трехпроцентный – вполне достаточным, поскольку 3% от 450 составляет 13–14 депутатов. Повышение же барьера до 7% в условиях полностью пропорциональной системы ведет к существенному снижению представительности парламента – от распределения мандатов отсекаются партии, получившие значительную поддержку избирателей, при том что нет и одномандатников, которые могли бы представлять ту часть избирателей, которая не голосовала за преодолевшие барьер партии.

Показательно, что закон 2002 года повышение барьера попытался скомпенсировать требованием о допуске к распределению мандатов не менее четырех списков. Новый закон снял это требование, вернувшись к ранней норме о минимуме в два списка. Правда, при этом минимальный процент голосов, который должны получить списки, допущенные к распределению мандатов, повышен с 50 до 60%, однако такая робкая новелла не может гарантировать представительность нижней палаты парламента. Следовало бы повысить минимальную степень представительности до 75 или даже 80%.

Переход на полностью пропорциональную систему в еще большей степени требует обеспечить свободу создания политических партий, поскольку партии получают монопольное право на выдвижение кандидатов. Однако, как показано выше, законодатели пошли в противоположном направлении, введя нормы, призванные искусственно сократить количество политических партий в стране. В сочетании с запретом избирательных блоков и другими новеллами, затрудняющими регистрацию партийных списков, выборы по пропорциональной системе могут превратиться в состязание лишь между отобранными властью и лояльными ей структурами и тем самым обеспечить монопольное положение «партии власти» вне зависимости от отношения к ней избирателей.

Радикально изменены и правила формирования партийного списка. Общефедеральная часть списка ограничена тремя кандидатами. Минимальное число региональных групп увеличено до 80 (т.е. более чем в 10 раз). Регионы с числом избирателей более 1,3 млн. разрешено разбивать на несколько групп (соответствующие этим группам территории устанавливаются решением ЦИК РФ). При объединении регионов в одну группу численность избирателей на соответствующей территории не должна превышать 3 млн. Группы должны охватывать все субъекты Федерации. Запрещено образовывать группы из не граничащих между собой регионов (за исключением анклавной Калининградской области).

Следует отметить, что в первоначальной редакции закона, принятой в 2005 году, правила были еще более жесткими. Регионы с числом избирателей более 3 млн. требовалось обязательно разбивать на несколько групп, и число групп в списке должно было быть не менее 100. Сегодня, когда 12 партий из 14 разбили свои списки менее чем на 100 групп, уже очевидно, что это было чрезмерное требование. Однако, по нашему мнению, и минимум в 80 групп, установленный действующей редакцией, чрезмерен.

Непродуманным нам представляется и ряд других норм действующего закона. Например, оказалось, что Республика Адыгея не может быть объединена ни с каким регионом, кроме Калининградской области, поскольку она граничит только с Краснодарским краем, объединение с которым невозможно из-за превышения трехмиллионного лимита. Объединение же Адыгеи с Калининградской областью абсурдно с географической точки зрения. В связи с этим можно высказать следующие соображения.

Во-первых, трехмиллионный лимит имел смысл тогда, когда он распространялся на все группы без исключения. После того как было разрешено не дробить крупные регионы, такие как Москва и Московская область, данное ограничение следовало смягчить и для групп, образуемых путем объединения регионов. Полагаем, что целесообразно было увеличить лимит до 8 млн., чтобы можно было создавать группы, уравновешивающие Москву по числу избирателей.

Во-вторых, ошибочным представляется запрет на объединение в группу не граничащих между собой регионов. Это правило придумано по аналогии с правилами нарезки избирательных округов. Однако здесь есть принципиальная разница. Нарезка округов затрагивает все партии и потому может использоваться для создания одной из партий преимуществ перед другими. Для предотвращения таких действий, именуемых джерримендерингом, и установлены жесткие требования к порядку нарезки. В противоположность этому, каждая партия формирует группы списка самостоятельно, не затрагивая интересы других партий.

Очевидно, что есть регионы, не граничащие между собой, но расположенные достаточно близко и имеющие много общих черт и проблем. В качестве примера можно привести ту же Адыгею и Карачаево-Черкесскую Республику, или республики Мордовия и Марий Эл. Нет никаких серьезных оснований запрещать партиям объединять такие регионы в одну группу. На фоне подобных запретов особенно несуразным выглядит право объединять Калининградскую область с любым регионом России.

Главный недостаток действующих правил формирования списка состоит в том, что партии–середняки (т.е. набирающие от 7 до 15%) лишены возможности так составить список, чтобы обеспечить представительство в своей фракции всех регионов страны. Даже партии–лидеру достаточно сложно добиться представительства всех регионов. Тем самым провозглашенное достоинство разбиения списков на группы – приближение депутатов к избирателям – оборачивается своей противоположностью, приводя к потере представительства в нижней палате пар-

ламента части территорий, тем более недопустимой в условиях отказа от одномандатных округов.

В 2007 году в закон о выборах депутатов Государственной Думы было внесено еще одно важное изменение. Теперь замещение вакантных мандатов, появившихся в связи с досрочным прекращением полномочий депутата, может производиться не только в порядке очередности кандидатов в списке, но и на основании решения политической партии, выдвинувшей список. Приняв такое положение, законодатели проигнорировали тот факт, что избиратели, голосуя за партийный список, тем самым поддерживают не только саму партию, но и фактически утверждают тот порядок, в котором размещены кандидаты в списке. Таким образом, влияние избирателей на состав депутатского корпуса еще больше снижается. Более того, игнорируется и воля членов партии, ибо решение о порядке замещения мандатов согласно закону принимается на ее съезде, в то время как решение о замещении мандата будет приниматься коллегиальным постоянно действующим органом партии. Таким образом, воля избирателей и воля членов партии может быть перечеркнута волей партийного руководства, что в еще большей степени усилит влияние партийной верхушки. Кроме того, легко предвидеть, что реализация данного закона приведет к еще большей коррупции в среде партийной бюрократии, к еще большему усилению технологии «паровозов» и других манипулятивных методов, позволяющих проталкивать во власть непопулярные фигуры и, тем самым, приводящих к искажению воли избирателей.

Отметим, что первоначально данную новеллу пытались внести в конце 2006 года в виде проекта отдельного закона, однако на этот законопроект поступило отрицательное заключение Правительства РФ. В результате новелла была внесена в качестве поправки к большому законопроекту при его подготовки ко второму чтению.

Последняя новелла (принятая в июле 2007 года) предусматривает право партии при разбиении федерального списка на региональные группы решать, к какой группе приписывать голоса зарубежных избирателей. Такая привязка выглядит достаточно искусственно (особенно в силу требования приписывать к одной группе все зарубежные голоса). Формально новелла мотивировалась защитой прав зарубежных избирателей (что выглядит весьма лицемерно после лишения их пассивного избирательного права), но фактически она направлена на то, чтобы помочь какой-то региональной группе получить дополнительный мандат за счет другой группы, что также может усилить внутрипартийную коррупцию.

4. Изменения регионального избирательного законодательства

Согласно статье 1 «рамочного» закона, нормы региональных законов о выборах не должны противоречить нормам «рамочного» закона. Но, как показано в разделе 1, изменения в «рамочный» закон в последние годы вносятся по нескольку раз в год. И почти каждое изменение (исключением по сути являются лишь

нормы, касающиеся ЦИК РФ) делает какие-то нормы всех региональных законов не соответствующими федеральному законодательству.

Таким образом, почти любое изменение «рамочного» закона требует от законодателей всех субъектов РФ внесения изменений в региональные законы. Правда, «рамочный» закон имеет прямое действие, и в тех случаях, когда региональный закон ему противоречит, должен применяться «рамочный» закон. Это позволяет в некоторых особых случаях проводить региональные выборы даже в условиях, когда закон субъекта РФ противоречит «рамочному». Примером могут служить региональные выборы, которые были назначены на 11 марта 2007 года после вступления в силу Федерального закона от 5 декабря 2006 года № 225-ФЗ, поскольку у региональных законодателей не было времени привести до начала кампании свои законы в соответствие с изменениями, внесенными этим федеральным законом в «рамочный» закон.

Однако существует ряд факторов, которые вынуждают региональных законодателей постоянно приводить свои избирательные законы в соответствие с «рамочным» законом. Во-первых, есть общее требование о необходимости соответствия регионального законодательства федеральному, и за соблюдением этого требования следят прокуратура и полномочные представители Президента РФ. Во-вторых, для правоприменителей (избирательных комиссий и судов) и участников избирательного процесса чрезвычайно неудобно пользоваться во время избирательной кампании одновременно двумя законами. В-третьих, «рамочный» закон помимо императивных норм содержит и диспозитивные нормы, и такие нормы не могут использоваться напрямую без их расшифровки в региональном законе.

Таким образом, изменения, внесенные в «рамочный» закон в 2005–2006 годах, заставили региональных законодателей корректировать избирательное законодательство субъектов РФ. При этом изменения, внесенные в федеральное законодательство в 2005 году, в части регионов успели перенести в свои законы в том же году, другие регионы этим занимались в 2006 году. Ряд регионов, в которых в 2006–2007 годах выборы не проводились, корректировать свое избирательное законодательство не спешили.

Следует отметить, что структура регионального избирательного законодательства довольно разнообразна. В одних регионах действуют кодифицированные акты, регулирующие все региональные и муниципальные выборы на территории данного субъекта РФ (а зачастую также региональные и местные референдумы), в других существуют отдельные законы о выборах региональных депутатов, муниципальных депутатов и муниципальных должностных лиц, а также об избирательной комиссии субъекта РФ (плюс законы о региональном и о местном референдуме), в третьих некоторые виды выборов объединены в одном законе (например, все муниципальные выборы). Таким образом, число региональных законов о выборах и референдумах составляет несколько сотен.

По-разному решается и вопрос о приведении регионального избирательного законодательства в соответствие с федеральным. Один из путей – внесение по-

правок в действующие законы. Однако после масштабных изменений «рамочного» закона вроде тех, которые были сделаны в 2005 году, проще бывает принять новую редакцию закона или просто принять новый закон, и многие регионы идут по этому пути.

В ряде регионов изменения в избирательное законодательство в 2006 году вносились не один, а два–три раза в течение года. В Тюменской области изменения в избирательный кодекс в 2006 году вносились четырежды: 3 июля, 10 ноября, 7 декабря и 8 декабря. В Псковской области были приняты пять законов, вносящих изменения в избирательный кодекс: от 22 июня, от 26 июля, два – от 6 октября и последний – от 27 ноября 2006 года. В Самарской области изменения в закон о выборах депутатов Самарской Губернской Думы также вносились в 2006 году пятикратно (10 февраля, 9 ноября, двумя законами от 22 ноября и последнее – 7 декабря), при том что закон от 30 декабря 2005 года привел областной закон в соответствие с изменениями «рамочного» закона, внесенными в 2005 году.

Однако изменения регионального избирательного законодательства связаны не только с необходимостью приведения его в соответствие с законодательством федеральным. Есть ряд аспектов, в которых региональный законодатель имеет практически неограниченную свободу выбора. Важнейшими из них можно считать выбор избирательной системы (и ее отдельных элементов) и установление «потолка» избирательного фонда и привязанного к нему размера избирательного залога.

Очевидна тенденция к росту «потолка» избирательного фонда. При этом растут и размеры избирательного залога, поскольку в соответствии с явно неудачной нормой «рамочного» закона размер залога должен составлять от 10 до 15% от «потолка» избирательного фонда.

Так, если на выборах 8 октября 2006 года самый высокий залог для партий составлял 4,5 млн. руб. (в Липецкой области и Чувашской Республике), а для кандидатов во всех регионах, кроме Липецкой области, залог не превышал 225 тыс. руб., то на выборах 11 марта 2007 года залоги для партий от 6 до 15 млн. руб. установили в Ставропольском крае, Ленинградской, Московской, Самарской, Томской и Тюменской областях, а на выборах 2 декабря 2007 года такие высокие размеры залога установлены в Удмуртской Республике, Камчатском крае, Пензенской и Саратовской областях. В Краснодарском крае размер залога достиг 30 млн. руб. Рекорд был установлен в Санкт-Петербурге, где залог (90 млн. руб.) оказался в полтора раза выше, чем на проходящих сейчас выборах в Государственную Думу. Для кандидатов в Ленинградской, Омской и Тюменской областях залог составил 450 тыс. руб., в Пензенской области – 750 тыс. руб., в Томской области – 900 тыс. руб., в Республике Коми – 1,5 млн. руб.

Как показывает анализ, «потолки» избирательных фондов во многих регионах оказываются завышенными: размер избирательного фонда ни одной из партий не достигает его (а иногда и совокупный размер фондов всех партий оказывается меньше). Это приводит нас к выводу, что истинной целью повышения «потолка»

избирательного фонда является связанное с ним повышение размера избирательного залога.

Наиболее подробно стоит рассмотреть изменения региональных законов, затрагивающие избирательную систему (в узком смысле) на выборах депутатов законодательных органов субъектов РФ. Это связано с особой важностью норм, касающихся избирательной системы, а также с тем, что в данном вопросе федеральный законодатель оставил региональным почти полную свободу выбора. Поэтому изменения, затрагивающие избирательную систему (в отличие от большинства других изменений), не были вызваны необходимостью приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным, а представляли собственный выбор регионального законодателя. Исключением является лишь снижение заградительного барьера в тех субъектах РФ, где он был установлен выше 7%, но это касается только четырех регионов.

Наиболее важными нормами (или группами норм), затрагивающими избирательную систему на выборах региональных депутатов, можно считать четыре:

– выбор между смешанной и полностью пропорциональной системой;
– заградительный барьер;
– тип партийного списка (открытый; закрытый с разбиением на группы; закрытый простой, т.е. не разбитый на группы);
– методика распределения мандатов между списками.

Все эти нормы в последнее время подвергаются изменениям – и в первую очередь в тех регионах, где приближаются выборы законодательных органов.

Первым регионом, решившим перейти на полностью пропорциональную систему, стал Санкт-Петербург, где закон, предусматривающий такую систему, был принят еще в 2005 году. В 2006 году полностью пропорциональную систему ввели также Республика Дагестан и Московская область.

Что касается заградительного барьера, то очевидна тенденция к его повышению до 7%. В большинстве первоначальных региональных законов, введших пропорциональную систему (они были приняты в основном в 2003 году), заградительный барьер был установлен на уровне 5%, в некоторых – 4 и даже 3%, в небольшом числе регионов был принят 7%-ный барьер, и лишь единичные регионы позволили себе установить барьер выше 7%[33]. Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ ограничил величину барьера сверху 7%, однако эта новелла, формально направленная против завышенных барьеров, на практике привела, как это и прогнозировалось, к повсеместному повышению барьера до 7%.

В 2006 году в Республике Дагестан, Республике Калмыкия и в Москве барьер, в соответствии с требованиями федерального закона, был снижен с 10 до 7%. Зато повысили барьер с 3 до 7% Республика Северная Осетия – Алания, с 4 до 7%

[33] См.: Кынев А., Любарев А. Новые региональные законы о выборах: проблемы введения смешанной избирательной системы // Право и жизнь. 2003. № 61 (9). С. 166–184; Луговская М.Л. Введение пропорциональной избирательной системы в региональное законодательство о выборах // Журнал о выборах. 2003. № 4. С. 2–10.

Московская и Самарская области и с 5 до 7% – республики Ингушетия, Карелия, Коми, Тыва, Чувашская Республика, Приморский край, Астраханская, Курганская, Липецкая, Мурманская, Новгородская, Орловская, Псковская, Свердловская, Тверская, Томская, Тюменская, Читинская области и Еврейская автономная область. В Саратовской области в 2006 году барьер был повышен 4 до 5%, а в 2007 году – до 7%. В 2007 году барьер с 5 до 7% повысили Республика Бурятия, Республика Мордовия, Удмуртская Республика, Краснодарский край, Пензенская и Смоленская области.

Открытые списки первоначально (в 2003 году) ввели у себя более десятка регионов. Однако провести выборы по этой системе в 2003–2005 годах удалось лишь в четырех (Республика Калмыкия, Тверская область, Корякский и Ямало-Ненецкий автономные округа). Очень скоро наметилась тенденция к отказу от открытых списков. В 2006 году от этой системы отказались Республика Тыва, Приморский край, Липецкая и Орловская области, в 2007 году – Республика Бурятия и Смоленская область.

Заметна тенденция перехода к разбиению списков на группы, хотя такой подход не является всеобщим. В 2006–2007 годах от простых списков к спискам, разбитым на группы, перешли в Удмуртской Республике, Астраханской, Вологодской, Пензенской и Псковской областях. В Республике Тыва, Липецкой, Орловской и Смоленской областях перешли от системы открытых списков к закрытым спискам, разбитым на группы. В то же время от разбиения списков отказались Республика Коми, Краснодарский край, Московская и Саратовская области.

Что касается методики распределения мандатов между списками, то до ноября 2006 года в российских регионах использовалась та же методика, что и на выборах депутатов Государственной Думы, основанная на квоте Хэйра и методе наибольшего остатка (метод Хэйра–Нимейера). Единственным исключением была Республика Калмыкия, где использовался метод д'Ондта.

Как показывает анализ, метод Хэйра–Нимейера является не только одним из самых простых, но и наилучшим образом обеспечивает пропорциональность распределения мандатов[34]. Используемые во многих европейских странах методы делителей требуют более громоздких вычислений, особенно когда число распределяемых мандатов достаточно велико (более десятка). При этом метод Сент-Лагюе и «датский» метод дают результаты, близкие к методу Хэйра–Нимейера, т.е. обеспечивают хорошее соответствие между долей получаемых партией голосов и долей достающихся ей мандатов. Метод д'Ондта благоприятствует партии–фавориту: при использовании этого метода она может получить на один мандат больше, чем при применении методов Хэйра–Нимейера или Сент-Лагюе. Но в наибольшей степени партии–фавориту благоприятствует метод Империали, который практически нигде не используется (единственное исключение – муници-

[34] См.: Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 178–182.

пальные выборы в Бельгии): этот метод всегда дает ей один или два «лишних» мандата.

Учитывая эти закономерности, «Единая Россия» инициировала пересмотр методики распределения мандатов, применяемой в региональных законах. Первый шаг был сделан в Санкт-Петербурге. Сначала инициаторы изменений хотели заменить метод Хэйра–Нимейера на метод д'Ондта, но затем было принято более радикальное решение: записать в городском законе метод Империали. Не согласный с такой новеллой депутат Законодательного Собрания Санкт-Петербурга А.А. Тимофеев обратился с запросом в ЦИК РФ. На своем заседании 27 ноября 2006 года ЦИК РФ приняла осторожное заключение, в котором отметила, что данный метод «может не гарантировать соблюдение требований» федерального закона о распределении мандатов пропорционально числу голосов избирателей.

Вслед за Санкт-Петербургом метод Империали был принят в Московской и Самарской областях. В Самарской области он был оспорен в судебном порядке координатором Ассоциации «ГОЛОС» Л.Г. Кузьминой, но областной суд не признал, что данный метод нарушает избирательные права граждан, а Верховный Суд РФ по кассационной жалобе Кузьминой прекратил производство по делу, сочтя Кузьмину ненадлежащим заявителем. Впоследствии применение метода Империали в Самарской области оспаривалось региональными отделениями партий «Справедливая Россия» и «Союз правых сил», а в Московской области – группой кандидатов, баллотировавшихся по списку «Справедливой России», однако суды не признали эту методику несоответствующей федеральному закону.

В Тюменской области также пытались принять метод Империали, но затем методика была скорректирована таким образом, что по сути превратилась в метод д'Ондта. В 2007 году метод Империали был введен в Саратовской области, а метод д'Ондта (в тюменском варианте) – в Краснодарском крае.

Как отмечалось в разделе 1, Венецианская комиссия рекомендовала запретить пересматривать избирательную систему менее чем за год до выборов. Однако российские региональные законодатели, напротив, предпочитают вносить в законы изменения, затрагивающие избирательную систему, как можно ближе к началу избирательной кампании. Это хорошо видно на примере тех регионов, где выборы законодательных органов пришлись на октябрь 2006 года, март или декабрь 2007 года – во всех 32 регионах менее чем за год до выборов в законы были внесены изменения, касающиеся избирательной системы.

При этом менее чем за месяц до начала избирательной кампании были подписаны: закон Астраханской области, предусмотревший, в том числе, повышение барьера с 5 до 7% и разбиение списков на группы; закон Республики Тыва, повысивший барьер с 5 до 7% и заменивший открытые списки на закрытые, факультативно разбиваемые на группы; закон Краснодарского края, повысивший барьер с 5 до 7%, отменивший разбиение списка на группы и изменивший методику распределения мандатов между списками; закон Самарской области, предусмотревший разбиение списков на группы и изменение методики распределения мандатов

между списками; закон Санкт-Петербурга, изменивший методику распределения мандатов между списками; законы Республики Карелия, Мурманской и Орловской областей, повысившие барьер с 5 до 7%.

В наибольшей степени отличились Московская и Тюменская области, изменившие методику распределения мандатов между списками соответственно за 3 и 5 дней до начала избирательной кампании. При этом было нарушено требование п. 5 ст. 8 Федерального Закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которому законы и иные нормативные правовые акты субъекта РФ по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее, чем через десять дней после их официального опубликования.

5. Заключение

Анализ изменений российского избирательного законодательства за последние четыре года позволяет выявить две тенденции. Во-первых, избирательное законодательство стало еще менее стабильным, чем в предыдущие годы. Во-вторых, оно в последние годы развивается в основном не в направлении защиты избирательных прав граждан, а в сторону бюрократизации избирательных процедур, усиления запретов и ограничений. Важно также отметить, что в результате многочисленных и зачастую конъюнктурных правок российское избирательное законодательство утратило системный характер, стало крайне противоречивым и запутанным. Недостаточно хорошо стыкуется оно и со смежными областями права, в том числе с законами о политических партиях, о СМИ, с Гражданским процессуальным кодексом и Кодексом об административных правонарушениях. Отсутствует четкое разделение полномочий в сфере законодательного регулирования выборов между Российской Федерацией и ее субъектами.

В связи с этим актуальной становится задача системного пересмотра и кодификации российского избирательного законодательства. Конечным результатом этой работы должен стать Избирательный кодекс Российской Федерации, основанный на приоритете избирательных прав граждан, международных избирательных стандартах, принципах народовластия и федерализма. При этом необходимо, чтобы в разработке Кодекса, помимо законодательных и правоприменительных органов, активное участие приняли российские общественные организации и экспертное сообщество.

Избирательное законодательство – одна из немногих отраслей права, где интересы депутатов могут в значительной степени не совпадать с интересами избравших их граждан, поскольку граждане заинтересованы в честных и справедливых выборах, а депутаты – в своем переизбрании. Не вполне совпадает с интересами граждан и интерес ЦИК РФ, которая, как любой бюрократический орган, предпочитает увеличивать свои полномочия, но не собственную ответственность. Именно поэтому так важно участие общественности в разработке избирательного

законодательства. Только в этом случае можно рассчитывать на укрепление демократических начал российских выборов и обеспечение защиты избирательных прав граждан Российской Федерации.

Законы, которые нам изменили. Об основных изменениях в российском избирательном законодательстве в 2009 году[35]

В 2009 году были приняты семь федеральных законов, внесших изменения в избирательное законодательство:

1) Федеральный закон от 09.02.09 № 3-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой избирательного залога при проведении выборов»;

2) Федеральный закон от 05.04.09 № 42-ФЗ «О внесении изменений в статьи 25 и 26 Федерального закона «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»;

3) Федеральный закон от 12.05.09 № 94-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с повышением представительства избирателей в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации»;

4) Федеральный закон от 03.06.09 № 108-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с сокращением количества подписей избирателей в поддержку выдвижения федеральных списков кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и уточнением оснований для регистрации кандидатов, списков кандидатов на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления»;

5) Федеральный закон от 19.07.09 № 196-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»;

6) Федеральный закон от 19.07.09 № 203-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах в части предоставления эфирного времени и печатной площади для проведения предвыборной агитации»;

7) Федеральный закон от 09.11.09 № 250-ФЗ «О внесении изменений в статью 3 приложения к Федеральному закону «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и статью 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Большая часть изменений была связана с реализацией инициатив, озвученных в 2008 году в Послании Президента РФ Федеральному Собранию.

---

[35] Опубликована в газете Гражданский голос, № 12, март 2010.

Федеральный закон от 19.07.09 № 196-ФЗ привел избирательное законодательство в соответствие с изменениями Конституции Российской Федерации.

Федеральный закон от 09.11.09 № 250-ФЗ установил единый для всех субъектов РФ и муниципальных образований возраст приобретения права быть избранным депутатом представительного органа муниципального образования – 18 лет.

Два этих закона подробных комментариев не требуют, остановимся на пяти других.

Отмена избирательного залога

За время своего существования, с 1999 года, избирательный залог ничем себя не дискредитировал. Опыт показал, что его использовали не только «денежные мешки», но и многие кандидаты и партии, имеющие авторитет у избирателей. Этому способствовала норма, предусматривающая возврат залога кандидату, получившему более 5% голосов; и партии, получившей более 3% голосов. Тем самым солидные кандидаты и партии имели возможность получать средства для внесения залога в качестве ссуды, а не в качестве безвозвратного пожертвования.

Использование залога особенно возросло после ужесточения в 2005 году правил регистрации по подписям, когда отказ в регистрации стал «делом техники». Анализ выборов последних лет показал, что кандидаты и партии, зарегистрированные на основании залога, были в среднем более успешны, чем их конкуренты, зарегистрированные на основании подписей избирателей. А отмена избирательного залога стала мерой, препятствующей регистрации потенциально успешных оппозиционных кандидатов и партий и тем самым снижающей конкурентность выборов.

Правда, сейчас, когда осталось всего 7 политических партий, из которых четыре регистрируют свои списки без сбора подписей, отмена залога не сильно скажется на выборах депутатов Госдумы и выборах региональных депутатов, проводимых по пропорциональной системе. Не будет эта мера иметь серьезные последствия и на муниципальных выборах в небольших поселениях, где требуется собрать небольшое число подписей. Однако на выборах региональных депутатов по одномандатным округам и на муниципальных выборах в крупных городах и больших районах отмена залога приводит к существенному снижению конкуренции.

Запрет на выдвижение списков кандидатов общественными объединениями

Когда процесс принудительной «партизации» только начинался, законодатели, исходя из традиционного представления о том, что муниципальная власть решает в основном неполитические вопросы, оставили непартийным общественным объединениям право участия в муниципальных выборах. Эти объединения имели право выдвигать как кандидатов (при выборах по мажоритарной системе), так и списки кандидатов (при выборах по пропорциональной системе). В 2005–2007 годах, когда политических партий в России еще было достаточно, непартий-

ные общественные объединения крайне редко использовали свое право выдвигать списки кандидатов на муниципальных выборах. Ситуация изменилась в 2008-м, когда большая часть существовавших партий приняла решение о самоликвидации. В муниципальных выборах, прошедших 1 марта 2009 года по пропорциональной системе, активное участие, помимо политических партий, приняли иные общественные объединения. И это участие было достаточно успешным.

Закон, запретивший непартийным общественным объединениям выдвигать списки кандидатов на муниципальных выборах, был принят как раз в тот момент, когда эти объединения начали активно пользоваться предоставленным им правом. Тем самым он был четко направлен на снижение конкуренции на муниципальных выборах, проводимых по пропорциональной системе. В качестве «замены» права самостоятельно выдвигать список кандидатов появились нормы, разрешающие непартийным общественным объединениям «предлагать кандидатуры для включения их в списки кандидатов, выдвигаемые избирательными объединениями». Однако они не только не компенсируют потерянное право выдвижения списков, но еще больше ограничивают права политических партий и непартийных общественных объединений.

До принятия этого закона никто не лишал непартийные общественные объединения права предлагать кандидатуры политическим партиям для включения в их списки. При этом данное право не подвергалось никаким ограничениям. По существу политическая партия могла, если у нее было такое желание, хоть весь свой список составить из представителей дружественного ей общественного объединения, причем от нее не требовалось как-то формализовать эту процедуру.

Новый закон накладывает сразу несколько ограничений на порядок включения представителей общественного объединения в список, выдвигаемый политической партией. Во-первых, партия и общественное объединение должны заключить официальное соглашение в письменной форме. Несоответствие соглашения требованиям ФЗ «О политических партиях» может стать основанием для отказа в регистрации списка. Более того, зная нашу правоприменительную практику, можно предвидеть, что несоблюдение данного соглашения при выдвижении списка также может стать основанием для отказа в его регистрации, хотя прямой нормы такого рода в законе и нет.

Во-вторых, закон очень жестко ограничил число кандидатур, которые могут быть включены в список кандидатов по предложению общественного объединения. Это число может составлять не более 15% от числа всех кандидатов, выдвинутых в составе списка кандидатов (если в списке меньше 14 кандидатов, то в него может включаться только одна такая кандидатура).

В-третьих, соглашение может заключаться только политической партией, а не ее региональными или местными отделениями. Это осложняет реализацию данной нормы общественными объединениями, действующими на муниципальном уровне, которым будет трудно «достучаться» до федеральных органов политических партий.

В-четвертых, в законе содержится требование, согласно которому общественное объединение вправе обратиться к политической партии с предложением о включении кандидатур в ее список не позднее чем через 5 дней со дня официального опубликования решения о назначении выборов. И это еще одно существенное ограничение.

Таким образом, закон не дает никаких гарантий непартийным общественным объединениям, поскольку решение заключать или не заключать с ними соглашение все равно остается за политической партией. Кроме того, нет гарантий, что представителям общественного объединения будут предоставлены в списке проходные места. В то же время описанные новеллы сильно ограничивают права политических партий и увеличивают возможности произвола при регистрации их списков.

Нормы, направленные на «повышение представительства избирателей в Государственной думе»

В своем Послании 2008 года президент признал несправедливым то, что значительное число избирателей, принявших участие в выборах депутатов Государственной думы, не получили представительства на федеральном уровне.

Наиболее логичным способом преодоления такой несправедливости является снижение заградительного барьера на выборах в Государственную думу. Однако президент подчеркнул, что он пока не считает необходимым снижать этот барьер.

Закон, направленный на реализацию этого тезиса президента, предусматривает что федеральному списку кандидатов, получившему менее 6, но не менее 5% голосов избирателей, передается один депутатский мандат, а списку, получившему менее 7, но не менее 6% – два мандата. Заметим, что снижение заградительного барьера потребовало бы очень незначительной правки избирательного законодательства. Достаточно было лишь изменить цифру 7 на цифру 5 (или иную) в трех частях одной статьи Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы…».

Реализация же президентского тезиса потребовала разработки довольно подробного закона, который внес большие изменения в пять федеральных законов. Какое же значение может иметь результат такого солидного законотворчества? Как в 2003-м, так и в 2007 году, ни одна партия не получила на выборах в Госдуму долю голосов между 5 и 7%. Не исключено, что то же самое повторится и в 2011 году. Впрочем, возможно, на будущих выборах в Госдуму какие-то партии и попадут в этот не очень широкий диапазон. Причем больше шансов на такое попадание есть у тех партий, которые уже представлены в Государственной думе, нежели у остальных.

Допустим, партии, получившие более 7% голосов, в сумме набрали 80%. Еще одна партия получила 6,5% и одна – 5,5%. Недействительные бюллетени и голоса за партии, получившие менее 5%, в сумме составили 8%. По старому зако-

ну партиям, получившим более 7% голосов, достались бы все 450 мандатов. По новому закону – только 447. А если бы был 5%-ный барьер, то партиям, получившим более 7% голосов, достался бы 391 мандат; партии, получившей 6,5%, – 32 мандата; а партии, получившей 5,5% – 27 мандатов.

Оценим пропорциональность представительства по новому закону. У партий, получивших более 7% голосов, один мандат приходится в среднем на 0,18% избирателей, принявших участие в голосовании. У партии, получившей 6,5%, – на 3,25%, а у партии, получившей 5,5%, – на эти же самые 5,5%. Итого разница более чем в 30 раз. Понятно, что никакой пропорциональности нет, то есть не обеспечивается равенство избирателей этих партий. Таким образом, избиратели, которые проголосовали за партии, получившие от 5 до 7% (в нашем примере таких избирателей 12%), действительно получают представительство в Государственной думе, но это представительство довольно ущербно.

Один из наиболее весомых аргументов в пользу заградительного барьера состоит в том, что он обеспечивает образование в парламенте работоспособных фракций. И с этой точки зрения обсуждаемая новелла не выдерживает критики. Как отмечено выше, снижение барьера до 5% позволило бы партиям, получившим менее 7%, образовать фракции численностью 32 и 27 депутатов, что вполне достаточно для полноценной работы в Думе. А вместо этого партии оказались представлены одним или двумя депутатами, которым предоставлено право выступать по всем обсуждаемым Думой вопросам, да еще они обязаны «работать с избирателями».

Нетрудно понять, что эти депутаты не смогут работать как полноценная фракция, которая имеет своих представителей во всех комитетах (не говоря уже о наличии квалифицированного аппарата) и может вырабатывать компетентную позицию по любому вопросу. И потому предоставление данным депутатам права выступать по всем вопросам лишь провоцирует их заниматься политиканством.

Нетрудно предположить, обратившись к нашему примеру, что истинная причина сочинения столь сложной конструкции вместо простого снижения барьера скрывается в том, чтобы создать видимость повышения представительности Думы, но чтобы при этом «партия власти» потеряла не более одного–двух мандатов.

Сокращение числа необходимых подписей избирателей на выборах депутатов Государственной Думы

В Послании 2008 года президент вместе с предложением об отмене избирательного залога озвучил идею поэтапного снижения количества подписей избирателей, собираемых для участия в выборах в Государственную думу.

Эта идея была реализована в Федеральном законе от 3 июня 2009 года № 108-ФЗ. Согласно ему, на выборах депутатов Государственной думы шестого созыва от партий, не имеющих парламентской льготы, потребуется представить

не 200 тысяч подписей, как ранее, а 150 тысяч, а на выборах следующих созывов – 120 тысяч.

В контексте президентского послания снижение числа подписей воспринималось как компенсация за отмену избирательного залога. Однако даже если рассматривать ее так и не вдаваться в существо вопроса, то нетрудно понять, что компенсация неполная. Залог отменен на всех выборах, а число подписей снижено только на выборах депутатов Госдумы.

Если же вникать в существо вопроса, то надо отметить, что требование собрать на выборах в Госдуму 200 тысяч подписей никогда не рассматривалось как чрезмерное. Особенно если сравнить его с требованием собрать 2 миллиона подписей на выборах президента РФ. Можно также отметить, что 200 тысяч составляет примерно 0,2% от числа избирателей единого избирательного округа, в то время как на региональных выборах во многих субъектах РФ необходимое число подписей составляет 2% от числа избирателей.

На самом деле проблема не в необходимом числе подписей, а в нормах, связанных с проверкой подписей и последующей регистрацией. Для того чтобы на выборах в Госдуму отказать в регистрации списка, достаточно из выбранных для проверки 70 тысяч подписей признать недействительными 5%, или 3,5 тысячи.

Количество оснований для «выбраковки» подписей – больше десятка, при этом большинство из них никак не связано с фальсификацией подписей, а правоприменительная практика показывает, что у партии или кандидата практически нет возможности отстоять в суде свое право участвовать в выборах.

Но как раз эти нормы остались неизменными. Лишь число проверяемых подписей уменьшается пропорционально уменьшению числа требуемых.

Таким образом, предусмотренное Федеральным законом от 03.06.09 № 108-ФЗ поэтапное сокращение требуемого числа подписей на выборах в Государственную думу никакой существенной роли сыграть не сможет.

Освобождение от сбора подписей партий, представленных не менее чем в трети региональных парламентов

Еще одной идеей, заложенной в президентском послании 2008 года и реализованной в Федеральном законе от 3 июня 2009 года № 108-ФЗ, стало освобождение от сбора подписей партий (и кандидатов от партий), списки кандидатов которых были допущены к распределению депутатских мандатов в действующих на день официального опубликования решения о назначении выборов законодательных органах государственной власти не менее чем в одной трети субъектов РФ.

В настоящее время в Российской Федерации насчитывается 83 субъекта. Так что не менее трети – это 28 регионов и более. Сегодня не менее чем в трети региональных парламентов представлены те же четыре партии, что и в Государственной думе. Две другие партии, «Яблоко» и «Патриоты России», оставшиеся с прежних времен, представлены соответственно в одном и семи законодательных

органах субъектов РФ. Вновь образованная партия «Правое дело» пока нигде не представлена.

По нашим подсчетам, до марта 2011 года должны пройти выборы законодательных органов всего 26 российских регионов.

Таким образом, обсуждаемая новелла до очередных выборов в Госдуму никакой роли не сыграет. После выборов депутатов Государственной думы шестого созыва новшество может оказаться полезным, если какая-то из нынешних парламентских партий получит на этих выборах менее 5% голосов. Тогда эта партия сохранит право не собирать подписи.

На большую перспективу загадывать бессмысленно: за это время избирательное законодательство наверняка успеют существенно подкорректировать.

Изменение порядка предоставления эфирного времени и печатной площади партиям, неудачно выступившим на предыдущих выборах

Одним из самых жестоких положений ранее действовавшего избирательного законодательства было требование к партиям, получившим менее 3% голосов, заплатить СМИ за «бесплатные» эфирное время и печатную площадь. Действовала также норма, согласно которой партия, не расплатившаяся за «бесплатные» эфирное время и печатную площадь, лишалась их на следующих соответствующих выборах. Эти нормы вызывали обоснованную критику со стороны экспертов, в том числе и миссий ОБСЕ.

Впервые эти положения появились в 1999 году. Однако в то время не шла речь о том, чтобы банкротить партии, не расплатившиеся со средствами массовой информации.

После выборов 2007 года «должниками СМИ» оказались семь партий, и на них начали давить, угрожая банкротством. В результате пять из них менее чем через год приняли решение о самороспуске.

Новый закон отменяет обязанность партий, неудачно выступивших на выборах, расплачиваться со СМИ, и тем самым освобождает партии от угрозы банкротства. В этом его положительная роль. Однако стоит отметить, что отмененная норма уже сделала свое «черное дело», и теперь, когда осталось всего 7 партий, она стала излишней.

Однако то, что введено взамен отмененной нормы, является даже большим ограничением в плане предоставления партиям эфирного времени и печатной площади.

Новый закон предусматривает, что партия, получившая менее 3% на предыдущих выборах в Госдуму, автоматически лишается бесплатного эфирного времени и бесплатной печатной площади на следующих думских выборах. Правда, она может купить время и площади, но уже по расценкам, установленным для этой кампании.

Таким образом, раньше партия, неудачно выступившая на выборах и желающая получать эфирное время и печатную площадь на следующих выборах,

имела право в течение четырех лет понемногу расплачиваться по расценкам предыдущей кампании. Теперь она должна заплатить уже по новым расценкам, причем заплатить из своего избирательного фонда, размер которого ограничен как законом, так и реальными возможностями. Иными словами, эта партия ставится в ходе избирательной кампании в заведомо неравные условия как с партиями, более успешно выступившими на предыдущих выборах, так и со вновь созданными партиями.

Правда, у этого закона есть еще одно положительное свойство: он лишает СМИ стимула для завышения расценок на предвыборную агитацию, который они раньше имели в надежде, что партиям-неудачникам потом все равно придется расплатиться. Впрочем, надежды эти были в основном иллюзорными.

Таким образом, данный закон, как и предыдущие, как и многие другие, принятые в последние годы, направлен на консервацию существующей партийной системы.

Он предоставляет преимущества парламентским партиям и, наоборот, ставит преграды для развития мелких партий и возникновения новых.

Оптимальное законодательство не меняют по 8 раз в год[36]

В предыдущей статье я обсуждал интервью, которое дал «Российской газете» председатель Комитета Госдумы по конституционному законодательству и госстроительству Владимир Плигин[37]. Но это интервью определенным образом перекликается с ответом, который двумя днями позже дала корреспонденту «Коммерсанта» член ЦИК России Майя Гришина[38]. В обоих материалах речь идет о состоянии российского избирательного законодательства.

Так, по утверждению «Коммерсанта», Майя Гришина «*считает, что действующее избирательное законодательство оптимально и не требует кардинальных изменений*». Владимир Плигин выразился пространнее, но по существу так же: «*Вряд ли сейчас стоит что-то принципиально менять в избирательном законодательстве. Для федеральных выборов оно практически разработано во всех своих аспектах*».

Создается впечатление, что эти, в действительности умные и грамотные специалисты, не имея возможности говорить то, что на самом деле думают, отвечают наобум, не очень осознавая смысл того, что говорят. Потому что они, если вникнут в смысл своих слов, не могут не понять, что говорят чушь!

Объясню это тем, кто не очень помнит историю российского избирательного законодательства и не очень следит за его нынешним развитием.

С Майей Гришиной мне довелось довольно плотно контактировать в 2002 году, когда принималась очередная версия Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав…». Майя тогда еще была не членом ЦИКа, а руководила отделом в аппарате комиссии, но основная работа по написанию избирательных законов лежала на ней. Именно тогда председатель ЦИК Александр Вешняков в одном из интервью сказал, что в избирательное законодательство вносятся «*последние серьезные изменения*». Иными словами, оно стало *оптимальным* и больше *не нуждалось в кардинальных изменениях*.

Я, правда, тогда не слышал таких слов от Майи Гришиной, но не сомневаюсь, что она думала так же. Во всяком случае, ни от представителей ЦИКа, ни от активистов свежесозданной партии «Единая Россия» я тогда не слышал предложений о переходе на полностью пропорциональную систему, о повышении заградительного барьера, о необходимости дополнительных ограничений пассивного избирательного права, об отмене избирательных блоков, независимого общественного наблюдения, строки «против всех» и избирательного залога. Напротив, как раз тогда залог из факультативной нормы сделали императивной. А предложения об отмене обязательного юридического образования для членов ЦИК и председателей региональных избиркомов (за что ратовал председатель Мосгориз-

[36] Опубликована в Интернете: http://www.votas.ru/grishina.html, 29.06.2010.
[37] http://www.rg.ru/2010/06/09/a399587.html.
[38] http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1385580&NodesID=2.

биркома Валентин Горбунов) встречали со стороны руководителей ЦИКа решительный отпор.

Но прошло чуть больше двух лет, и то, что считалось оптимальным и не требующим кардинальных изменений, враз перестало быть таковым. Изменения, внесенные в одном только 2005 году, были радикальнее, чем за предыдущие 10 лет. Но делались они руками все той же Майи Владимировны под неусыпным руководством Александра Альбертовича и при активном содействии председателя профильного думского комитета Владимира Плигина.

Тогда, в 2005 году, казалось, что можно будет успокоиться: избирательное законодательство подстроили под потребности правящей группировки для выборов 2007–2008 годов. Но не тут-то было! Дальше началась просто законотворческая вакханалия. За 2006–2007 годы изменения в «рамочный» закон вносились 11 раз, а всего за 4 года работы Думы 4-го созыва его изменяли 17 раз.

В очередной раз могло показаться, что достигнут предел. Но нет! В 2008 году – 6 изменений, в 2009 году – 8. И еще 3 изменения к началу июня, когда и были высказаны цитированные сентенции. Итого – те же 17 изменений, но уже не за 4 года, а за неполных 2,5!

Но, может быть, на этом решили остановиться? Как бы не так! На очереди еще как минимум 3 закона. Один (регулирующий выдвижение партийных кандидатов в одномандатных округах на региональных выборах) должен быть вот-вот подписан Президентом (если еще не подписан), второй (о предоставлении партиям помещений для встреч с избирателями) будет завтра приниматься во втором чтении, третий (об открепительных удостоверениях) пока только рекомендован к принятию в первом чтении.

И возникает естественный вопрос: когда Гришина и Плигин говорили о том, что избирательное законодательство не требует изменений, они имели в виду то законодательство, которое действовало на момент их интервью, или учитывали также все внесенные, но еще не принятые законы? Но если второе, то не честнее было бы сказать: вот нам нужна еще пара месяцев, мы примем все нужные законы, и тогда избирательное законодательство станет оптимальным? Впрочем, как раз это мы уже слышали 8 лет назад (см. выше).

А тут ведь вот еще какая незадача. Конституционный Суд недели через две после заявлений Гришиной и Плигина возьми да и скажи: неконституционно, мол, лишать избирательных прав российских граждан, имеющих вид на жительство в другой стране. Вот вам и оптимальное законодательство, противоречащее Конституции страны! Значит, еще как минимум один закон надо принимать, чтобы устранить противоречие.

А там, глядишь, Президент в очередном Послании еще что-нибудь предложит. В позапрошлом году он говорил о федеральных выборах, в прошлом – о региональных, теперь самый раз вспомнить о муниципальных!

И вот серьезные казалось бы люди рассуждают об оптимальности законодательства, которое меняется по 8 раз в год. Смешно! Хотя и грустно одновременно.

И мне остается процитировать фразу, написанную мной полтора года назад для «Независимой газеты»: «О, хотя бы еще одно изменение относительно искоренения всех изменений!»[39] Я, естественно, имею в виду принятие Избирательного кодекса.

[39] http://www.ng.ru/politics/2009-01-26/3_kartblansh.html.

Закон, опоздавший на пять лет[40]

Недавно был принят Федеральный закон от 4 октября 2010 года № 263-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с уточнением порядка использования открепительных удостоверений при проведении выборов и референдумов». Закон вступает в силу 8 ноября.

Закон этот принят в порядке реализации одного из положений президентского Послания 2009 года. Напомню, что Президент тогда сказал: «Полагаю также необходимым проанализировать практику использования открепительных удостоверений, принять необходимые меры для предотвращения незаконных манипуляций».

В целом можно сказать, что «необходимые» меры приняты. Но, будут ли эти меры достаточными? Вряд ли. Впрочем, Президент ведь не сказал, что надо принять необходимые и достаточные меры.

Интересно и другое. О возможности манипуляций с открепительными удостоверениями специалисты говорили и писали давно. И в 2005 году, когда Государственная Дума принимала Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» (подписанный 21 июля 2005 года под № 93-ФЗ), мы предлагали как раз те поправки, которые теперь легли в основу нового закона. Эти поправки были внесены депутатами В.А. Рыжковым, С.А. Наташевским, Б.А. Виноградовым, М.М. Задорновым и В.М. Зубовым.

В этом нетрудно убедиться и сейчас. На сайте Государственной Думы в разделе «Законопроекты» можно найти проект Федерального закона № 161724-4 и таблицы поправок к нему, отклоненных Комитетом по конституционному законодательству и государственному строительству (председателем Комитета и тогда был В.Н. Плигин, его заместителем, курирующим избирательное законодательство, – А.П. Москалец).

Вот эти поправки.

Часть 1 таблицы, поправка 27. Предлагалось часть 3 статьи 142 Уголовного кодекса Российской Федерации после слов «бюллетеней для голосования на референдуме» дополнить словами «, открепительных удостоверений». Иными словами, наказание за распространение незаконного тиража избирательных бюллетеней распространить и на изготовление незаконного тиража открепительных удостоверений. Помню, как резко воспротивился этой поправке на рабочей группе А.П. Москалец: нельзя, мол, приравнивать открепительные удостоверения к бюллетеням. Теперь оказывается, что можно. Именно такое изменение внесено пунктом 1 статьи 1 Федерального закона от 4 октября 2010 года № 263-ФЗ.

Часть 2 таблицы, поправка 220. Предлагалось сделать более подробной статью 62 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и пра-

[40] Опубликована в Интернете: http://www.votas.ru/opozd.html, 3.11.2010.

ва на участие в референдуме граждан Российской Федерации» («Открепительное удостоверение»). В частности, сделать обязательными нормами для всех видов выборов, где используются открепительные удостоверения, внесение в них фамилии, имени, отчества избирателя, которому оно выдано, номера избирательного участка, где он был внесен в список избирателей; составление реестра выдачи открепительных при их выдаче в ТИК; обязанность УИК изымать открепительные у избирателей, которые по ним голосуют; погашение неиспользованных открепительных удостоверений. Все это тогда было отклонено и появилось в «рамочном» законе только сейчас.

Поправка 226. Предлагалось в статье 67 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» дополнить протокол участковой избирательной комиссии строкой 11д: «число открепительных удостоверений, выданных избирателям, участникам референдума территориальной комиссией» (и связанная с ней поправка 238, касающаяся порядка оформления протокола). И даже это очевидное предложение было отвергнуто. Сейчас, наконец, приняли: см. пункты 5 и 6 статьи 3 Федерального закона от 4 октября 2010 года № 263-ФЗ.

Резонный вопрос: почему господа Плигин, Москалец и др. пять лет назад отвергли эти предложения, а теперь безропотно их приняли? Что это – некомпетентность или злонамеренность? Или и то, и другое?

Правда, почему-то в новый закон не попали другие наши предложения 2005 года. Так, мы предлагали в статье 5.23 Кодекса об административных правонарушениях установить наказание за сокрытие остатков тиражей открепительных удостоверений, аналогичное сокрытию остатков избирательных бюллетеней. А в статье об открепительном удостоверении записать, что оно «считается действительным, если в него внесены фамилия, имя и отчество избирателя, участника референдума, номер избирательного участка, участка, участка референдума, на котором избиратель, участник референдума включен в список избирателей, участников референдума по месту жительства, а также если на этом открепительном удостоверении стоят печать территориальной или участковой комиссии и подпись члена территориальной или участковой комиссии, выдавшего открепительное удостоверение». Без этой нормы у участковой комиссии не будет основания не выдавать бюллетень избирателю, который предъявит пустой бланк открепительного удостоверения.

Но дело даже не в этом. За прошедшие пять лет манипуляции с открепительными удостоверениями расцвели таким пышным цветом, что в пору уже ставить вопрос о полном отказе от открепительных. Тем более что в избирательном законодательстве появилась другая форма – голосование по предварительно поданному заявлению (см. пункт 17 статьи 17 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). Разумеется, и эта форма может использоваться (и уже используется) для манипуляций. Но наличие двух таких близких по сути форм явно

излишне. От одной из них, видимо, надо отказываться, и похоже, что лучше отказаться от открепительных. Разумеется, при внесении существенных изменений в порядок голосования по предварительно поданному заявлению, которые бы воспрепятствовали манипуляциям.

Регулирование избирательной системы в законодательстве субъектов Российской Федерации[41]

Характерной особенностью российского избирательного законодательства является наличие Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», который носит рамочный характер и действие которого распространяется на все выборы, проводящиеся в стране (далее – Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав…», «рамочный» закон).

Этот закон имеет приоритет над региональными законами о выборах. И потому динамика изменений регионального избирательного законодательства диктуется динамикой изменений «рамочного» закона.

Однако если раньше «рамочный закон» изменялся один или два раза за четырехлетний электоральный цикл, то начиная с 2004 года изменения происходят практически непрерывно[42]. Достаточно сказать, что Государственная Дума четвертого созыва вносила изменения в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав…» 17 раз; Дума пятого созыва за два года работы успела внести изменения в этот закон 13 раз.

Что при этом происходит с региональным законодательством? Теоретически региональные законодатели должны корректировать свои избирательные законы сразу же после каждого изменения «рамочного» закона. На практике в регионах это делается по-разному: в одних корректировка избирательного законодательства происходит так же постоянно, как и на федеральном уровне; в других изменения вносятся только в преддверии региональных выборов.

По-разному решается и вопрос о приведении регионального избирательного законодательства в соответствие с федеральным. Один из путей – внесение поправок в действующие законы. Однако после масштабных изменений «рамочного» закона проще бывает принять новую редакцию закона или просто принять новый закон, и многие регионы идут по этому пути.

Примерами регионов, где в 2005–2009 годах избирательные законы изменялись наиболее часто, могут служить Кабардино-Балкарская Республика, Саратовская, Самарская и Владимирская области. Так, Закон Кабардино-Балкарской Республики «О выборах депутатов Парламента Кабардино-Балкарской Республики»[43] изменялся 12 раз, включая принятие нового закона. В Саратовской области между двумя региональными избирательными кампаниями (2003 и 2007 годах) успели

---

[41] Расширенная версия статьи, опубликованной в Российском юридическом журнале. 2010. № 4. С. 76–82.

[42] Обзор изменений российского федерального избирательного законодательства см.: Любарев А.Е. Хронология изменений российского избирательного законодательства, 1988–2009 // http://www.irena.org.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=1558&Itemid=431 (см. также в настоящем сборнике, с. 93–134).

[43] Все законы субъектов РФ цитируются по справочно-правовой системе «Консультант Плюс».

дважды принять новый закон «О выборах депутатов Саратовской областной Думы» – сначала в мае 2006 года, а затем в июне 2007 года, а в целом – 12 изменений за эти пять лет. За эти же годы 14 раз менялся закон Самарской области «О выборах депутатов Самарской Губернской Думы». Но рекорд, по-видимому, принадлежит Владимирской области, где в Избирательный кодекс было внесено 20 изменений.

Если же говорить о содержании региональных законов о выборах, то здесь важно отметить два момента. С одной стороны, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав…» очень подробно описывает большинство избирательных процедур, и большая часть текста регионального закона – это дублирование федеральных норм[44]. С другой стороны, «рамочный» закон оставляет на усмотрение регионального законодателя некоторые принципиальные вопросы.

В данной работе рассматриваются изменения региональных законов, затрагивающие избирательную систему (в узком смысле этого понятия)[45] на выборах депутатов законодательных органов субъектов РФ. Это связано с особой важностью норм, касающихся избирательной системы, а также с тем, что в данном вопросе федеральный законодатель оставил региональным почти полную свободу выбора. Поэтому изменения, затрагивающие избирательную систему (в отличие от большинства других изменений), не были вызваны необходимостью приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным, а представляли собственный выбор регионального законодателя.

Наиболее важными нормами (или группами норм), затрагивающими избирательную систему на выборах региональных депутатов, можно считать четыре:

– выбор между смешанной и полностью пропорциональной системой;
– заградительный барьер;
– тип партийного списка (открытый; закрытый с разбиением на группы; закрытый простой, т.е. не разбитый на группы);
– методика распределения мандатов между списками.

Все эти нормы в последнее время подвергаются изменениям – и в первую очередь в тех регионах, где приближаются выборы законодательных органов.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав…» с 2003 года требует, чтобы доля депутатов, избираемых по пропорциональной системе, составляла не менее половины. До 2005 года в большинстве регионов либо устанавливали равное соотношение мажоритарных и списочных депутатов, либо (там где было нечетное число депутатов) число списочных депутатов было на единицу

---

[44] См.: Астафичев П. А. Избирательное право России: современное состояние и перспективы развития. Орел, 1999. С. 137–138; Любарев А. Пути совершенствования законодательства, регулирующего региональные и местные выборы // Право и жизнь. 2004. № 65 (1). С. 176–198.

[45] Определение избирательной системы в узком смысле этого понятия, которого придерживается автор, дано в книге: Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 10.

больше числа мажоритарных. Лишь в пяти регионах соотношение было иным, но и там самая большая доля списочных депутатов составляла 58%[46]. Исключение составляла Свердловская область, где еще в 1996 году было создано двухпалатное Законодательное Собрание и введена пропорциональная система на выборах в одну из палат: в этом регионе одна палата по-прежнему избирается полностью по пропорциональной системе, а другая – полностью по мажоритарной.

Первым регионом, решившим перейти на полностью пропорциональную систему выборов своего законодательного органа, стал Санкт-Петербург, где закон, предусматривающий такую систему, был принят еще в 2005 году. К концу 2009 года уже десять регионов провели выборы полностью по пропорциональной системе; одиннадцатым регионом стала Калужская область, проводящая выборы в марте 2010 года.

Как показано в таблице 1, лишь в Санкт-Петербурге закон о переходе на полностью пропорциональную систему был принят заблаговременно. В Кабардино-Балкарской Республике, Калужской и Тульской областях такие законы были приняты за 4–8 месяцев до начала избирательной кампании. В остальных семи регионах законы были приняты непосредственно перед началом кампании.

Таблица 1. Введение в российских регионах полностью пропорциональной избирательной системы

Регион	Год и месяц выборов	Год и месяц принятия закона
Санкт-Петербург	Март 2007	Июнь 2005
Московская область	Март 2007	Октябрь 2006
Республика Дагестан	Март 2007	Ноябрь 2006
Республика Ингушетия	Март 2008	Ноябрь 2007
Республика Калмыкия	Март 2008	Декабрь 2007
Амурская область	Март 2008	Декабрь 2007
Чеченская Республика	Октябрь 2008	Июнь 2008
Кабардино-Балкарская Республика	Март 2009	Август 2008
Ненецкий автономный округ	Март 2009	Ноябрь 2008
Тульская область	Октябрь 2009	Декабрь 2008
Калужская область	Март 2010	Апрель 2009

Переход на выборы региональных законодательных органов по полностью пропорциональной системе, очевидно, происходит в значительной степени по примеру выборов в Государственную Думу. Однако на федеральном уровне отказ от выборов по одномандатным избирательным округам имеет не только несомненные недостатки, но и несомненные достоинства, одним из которых является

[46] См.: Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 85–93.

лучшая структурированность Государственной Думы. Главным недостатком пропорциональной избирательной системы является лишение граждан права на самовыдвижение, то есть права добиваться депутатского поста в личном качестве, а не в качестве представителя одной из немногочисленных на сегодняшний день политических партий. Этот недостаток не может быть преодолен так называемыми «гарантиями реализации права граждан Российской Федерации, не являющихся членами избирательных объединений, быть избранными депутатами», поскольку никто не может обязать партию выдвинуть в качестве кандидата гражданина, которого она не хочет выдвигать.

В то же время на региональном уровне депутаты, не связанные с политическими партиями, могут играть более существенную роль, чем на федеральном уровне, в силу как значительно меньшей численности законодательного органа, так и большей «приземленности» вопросов, рассматриваемых законодательным органом субъекта РФ. Поэтому отказ на региональном уровне от мажоритарной составляющей оказывается существенным ограничением прав избирателей.

Что касается заградительного барьера, то в большинстве первоначальных региональных законов, введших пропорциональную систему, которые были приняты в основном в 2003 году, заградительный барьер был установлен на уровне 5%, в некоторых – 4 и даже 3%, в небольшом числе регионов был принят 7%-ный барьер, и лишь пять регионов позволили себе установить барьер выше 7% (из них три установили 10%-ный барьер)[47]. В 2005 году федеральный закон ограничил величину барьера сверху 7%[48], однако эта новелла, формально направленная против завышенных барьеров, на практике привела, как это и прогнозировалось, к повсеместному повышению барьера до 7%.

В таблице 2 показана динамика повышения заградительного барьера. В 2006 году он был повышен в 22 регионах, в 2007 году – в 13, в 2008 году – в 8, в 2009 году – еще в трех. Итого 46 регионов – более половины. Повышался барьер также обычно перед началом избирательной кампании.

В итоге из 62 региональных кампаний, прошедших с октября 2006 года по октябрь 2009 года, только в 7 барьер был ниже 7%; из них 3 – объединяющиеся регионы, где выборы проводились по положениям, утвержденным указами Президента РФ. Однако, как не раз отмечалось экспертами, 7%-ный барьер следует

[47] См.: Кынев А., Любарев А. Новые региональные законы о выборах: проблемы введения смешанной избирательной системы // Право и жизнь. 2003. № 61 (9). С. 166–184; Луговская М. Л. Введение пропорциональной избирательной системы в региональное законодательство о выборах // Журнал о выборах. 2003. № 4. С. 2–10.

[48] Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 30. Ст. 3104.

считать чрезмерным, лишающим представительства значительную часть избирателей[49].

Таблица 2. Динамика повышения заградительного барьера до 7%

Год	Регионы
2006	Республики Ингушетия, Карелия, Коми, Северная Осетия – Алания, Тыва, Чувашская; Приморский край; Астраханская, Курганская, Липецкая, Московская, Мурманская, Новгородская, Орловская, Псковская, Самарская, Свердловская, Тверская, Томская, Тюменская, Читинская области; Еврейская автономная область
2007	Республики Бурятия, Мордовия, Саха (Якутия), Удмуртская; Краснодарский край; Амурская, Иркутская, Кемеровская, Пензенская, Ростовская, Саратовская, Смоленская, Ульяновская области
2008	Республики Кабардино-Балкарская, Марий Эл, Хакасия, Чеченская; Хабаровский край; Архангельская, Брянская, Тульская области
2009	Воронежская, Калужская области, Ямало-Ненецкий автономный округ

Есть основание полагать, что повышение заградительного барьера происходило не стихийно. Вот, скажем, один из наиболее ярких примеров повышения барьера. В Республике Саха (Якутия) 18 октября 2007 года был принят новый Закон Республики Саха (Якутия) «О выборах народных депутатов Республики Саха (Якутия)», в котором, в частности, предусматривался 4%-ный барьер. Но всего лишь через три недели, 8 ноября принимается закон, единственное содержание которого – повышение барьера до 7%. Что заставило республиканских депутатов менять только что принятое положение закона? Стоит отметить, что и во многих других регионах повышение барьера осуществлялось путем принятия отдельного закона.

У нас есть достаточные основания полагать, что повсеместное повышение заградительного барьера происходило под влиянием федерального центра. В частности, об определенном давлении федерального центра свидетельствует сообщение председателя комиссии по законодательству Костромской областной Думы[50] (Костромская область – один из немногих регионов, где выборы были проведены с 4%-ным барьером).

Не изменилась данная тенденция и после того, как в ноябре 2008 года Президент РФ в своем Послании Федеральному Собранию высказал точку зрения, что лишать представительства избирателей, которые проголосовали за партии, полу-

[49] См.: Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: Материалы международной конференции / Под ред. А. В. Иванченко и А. Е. Любарева. М., 2005. С. 53–55, 245–263.

[50] Шакелина С. П. Региональное избирательное законодательство и его роль в сохранении демократического характера выборов // Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: Материалы международной конференции / Под ред. А. В. Иванченко и А. Е. Любарева. М., 2005. С. 191–193.

чившие более 5% голосов, – несправедливо[51]. Уже после этого заградительный барьер был поднят в Республике Хакасия, Ямало-Ненецком автономном округе, Архангельской, Воронежской, Калужской и Тульской областях.

В ноябре 2009 года в очередном Послании Федеральному Собранию Президент РФ высказался более конкретно: «Партии, за которые на региональных выборах проголосовало более 5 процентов избирателей, должны получить гарантии представительства в законодательном органе субъекта Федерации»[52]. Это несколько изменило ситуацию. От повышения заградительного барьера отказались в Республике Алтай и Рязанской области, а в Воронежской области по аналогии с законом о выборах депутатов Государственной Думы приняли норму, по которой партия, за которую проголосовали от 5 до 7% избирателей, получает один мандат.

В то же время в остальных пяти регионах, где выборы проводятся в марте 2010 года, заградительный барьер снижать не стали. При этом в Калужской и Свердловской областях оппозиционные партии предлагали снизить барьер, но депутатское большинство их не поддержало[53].

В отношении типа партийного списка Центральная избирательная комиссия РФ в 2002 году приняла методические рекомендации[54], в которых советовала регионам либо вводить открытые списки, либо разбивать закрытые списки на территориальные группы. Однако этим рекомендациям последовало не так много регионов. Так, открытые списки первоначально ввели у себя чуть больше десятка регионов. Однако провести выборы по этой системе в 2003–2005 годах удалось лишь в четырех (Республика Калмыкия, Тверская область, Корякский и Ямало-Ненецкий автономные округа)[55]. А затем от этой системы отказались практически все, кто ее ввел[56], в том числе и три использовавшие ее региона (четвертый был упразднен). Здесь также есть основания полагать, что эти решения принимались не без влияния федерального центра. Тем самым произошел отказ от системы, по-

---

[51] Президент России. Послание Федеральному Собранию, 5 ноября 2008 года // http://www.kremlin.ru/text/appears/2008/11/208749.shtml.

[52] Президент России. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации, 12 ноября 2009 года // http://www.kremlin.ru/transcripts/5979.

[53] См.: Любарев А. Пять – пишем, семь – в уме // Независимая газета. 1 декабря 2009. С. 11 (см. также в настоящем сборнике, с. 214–216).

[54] Методические рекомендации по выбору вида пропорциональной системы при подготовке проекта закона субъекта Российской Федерации о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2002. № 11. С. 159–192.

[55] См.: Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 253–262; Бутаев В. И., Титов М. В. Пропорциональная система с использованием открытых списков: опыт Тверской области // Журнал о выборах. 2006. № 3. С. 39–47; Кынев А. Выборы парламентов российских регионов 2003–2009: Первый цикл внедрения пропорциональной избирательной системы. М., 2009. С. 47–50.

[56] В 2006 году от открытых списков отказались Республика Тыва, Приморский край, Липецкая, Орловская и Тверская области; в 2007 году – Республики Бурятия и Калмыкия, а также Смоленская область; в 2009 году – Ямало-Ненецкий автономный округ.

зволяющей избирателям влиять на состав депутатов, избранных по спискам политических партий.

Что касается разбиения списков на группы, то здесь, как видно из таблицы 3, наблюдаются изменения как в одну, так и в другую сторону. Но все же больше случаев перехода от простых списков к спискам, разбитым на группы, чем наоборот. Добавим, что в 2008–2009 годах отказа от разбиения на группы не происходило.

Таблица 3. Изменения в 2006–2009 годах регионального законодательства, связанные с разбиением списков на территориальные группы

Характер изменения	Регионы
От простых списков к спискам, разбитым на группы	Республики Башкортостан, Удмуртская; Хабаровский край; Астраханская, Волгоградская, Вологодская, Воронежская, Калужская, Пензенская, Псковская, Рязанская, Свердловская и Тульская области
От открытых списков к спискам, разбитым на группы	Республика Тыва, Липецкая, Орловская и Смоленская области
От списков, разбитых на группы, к простым спискам	Республики Коми, Саха (Якутия); Краснодарский край; Московская и Саратовская области

Следует обратить внимание в этой связи на два любопытных казуса. В Курганской области ввели разбиение списков на группы, но при этом в 2004 году обязали включать в центральную часть списка 10 кандидатов. Поскольку ни одна партия на выборах депутатов Курганской областной Думы, прошедших в ноябре 2004 года, не получила, да и не могла получить более 10 мандатов, разбиение на группы оказалось бессмысленным. В Орловской области законодатели, установив обязательное разделение списков на группы, «забыли» включить в закон методику распределения мандатов между группами. И депутатские мандаты на выборах областного Совета народных депутатов, прошедших в марте 2007 года, распределялись независимо от итогов голосования за эти группы[57]. Эти два казуса можно расценивать как попытки региональных законодателей перехитрить давивший на них федеральный центр.

По нашему мнению, разбиение списков на территориальные группы целесообразно вводить в тех регионах, которые имеют либо большую территорию, либо большую численность населения, либо сильно неоднородный электорат. На практике же зачастую происходит наоборот. Например, не были разбиты на группы списки в Московской области (второй по численности населения регион), в таких крупных и неоднородных регионах, как Краснодарский край и Ростовская об-

[57] См.: Кынев А. Выборы парламентов российских регионов 2003–2009: Первый цикл внедрения пропорциональной избирательной системы. М., 2009. С. 44–47.

ласть, а также в Республике Коми с ее огромной территорией и исключительно неоднородным электоратом. И в то же время разбиение на группы было принято в таких небольших регионах, как Курганская, Орловская и Псковская области.

Что касается методики распределения мандатов между списками, то до ноября 2006 года в российских регионах использовалась та же методика, что и на выборах депутатов Государственной Думы – метод Хэйра–Нимейера. Единственным исключением была Республика Калмыкия, где использовался метод д'Ондта.

Как показывает наш анализ, метод Хэйра–Нимейера является не только одним из самых простых, но и наилучшим образом обеспечивает пропорциональность распределения мандатов. Метод д'Ондта благоприятствует партии–лидеру: при использовании этого метода она может получить на один мандат больше, чем при применении метода Хэйра–Нимейера. Но в наибольшей степени партии–лидеру благоприятствует метод делителей Империали, который практически нигде не используется (единственное исключение – муниципальные выборы в Бельгии): этот метод всегда дает ей один или два «лишних» мандата[58].

Учитывая эти закономерности, определенные политические круги инициировали пересмотр методики распределения мандатов, применяемой в региональных законах. Первый шаг был сделан в Санкт-Петербурге в 2006 году. Сначала инициаторы изменений хотели заменить метод Хэйра–Нимейера на метод д'Ондта, но затем было принято более радикальное решение: записать в городском законе метод Империали. Вслед за Санкт-Петербургом метод Империали был принят в Московской и Самарской областях.

В Тюменской области также пытались принять метод Империали, но затем методика была скорректирована таким образом, что по сути превратилась в метод д'Ондта (мы ее именуем «тюменской методикой» или «модифицированным методом д'Ондта»[59]).

В связи с введением методов делителей многие эксперты выступили с довольно резкой критикой[60], и в течение полутора лет их использовали единичные регионы, причем в основном модифицированный метод д'Ондта. Но в конце 2008 года ситуация изменилась, и методы делителей стали применяться практически повсеместно: на выборах, прошедших в марте и октябре 2009 года, их использовали в 9 регионах из 12 (см. таблицу 4). При этом вновь стал использоваться ме-

---

[58] См.: Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 178–182.

[59] Любарев А. Использование методов делителей на российских выборах // Российское электоральное обозрение. 2009. № 2. С. 34–42 (см. также в настоящем сборнике, с. 225–237).

[60] Тульский М. Главное – правильно сосчитать // Аргументы недели. 2006. № 20(33). С. 4; Любарев А. Арифметика власти // Политический журнал. 2007. № 13-14; Любарев А., Голосов Г. Чисто российское изобретение // Независимая газета. 28 июня 2007. С. 9.

тод Империали, который не отвечает критериям, предъявляемым к методам пропорционального распределения мандатов[61].

Таблица 4. Динамика введения в российских регионах методов делителей

Год и месяц выборов	Метод Империали	Модифицированный метод д'Ондта
Март 2007	Санкт-Петербург, Московская и Самарская области	Тюменская область
Декабрь 2007	Саратовская область	Краснодарский край
Март 2008	—	Свердловская область
Октябрь 2008	—	Сахалинская область
Март 2009	Ненецкий автономный округ, Архангельская и Брянская области	Карачаево-Черкесская Республика, Владимирская и Волгоградская области
Октябрь 2009	—	Москва, Республика Марий Эл, Тульская область
Март 2010	Курганская область	Воронежская и Рязанская области

Вернемся к вопросу о том, как меняется региональное законодательство. В 2002 году Европейская комиссия «За демократию через право» (Венецианская комиссия) рекомендовала запретить пересматривать избирательную систему менее чем за год до выборов[62]. Однако российские региональные законодатели, напротив, предпочитают вносить в законы изменения, затрагивающие избирательную систему, как можно ближе к началу избирательной кампании.

Так, из 65 регионов, где выборы проходили с октября 2006 года по март 2010 года на основании региональных законов, только в 6 менее чем за год до выборов в законы не были внесены изменения, касающиеся избирательной системы. Таким образом, внесение изменений в последние месяцы – это не исключение, а правило. Более того, в 27 регионах такие изменения были внесены менее чем за месяц до начала избирательной кампании. Еще раз стоит подчеркнуть, что эти изменения никак не связаны с приведением регионального законодательства в соответствие с федеральным – это все чистое творчество региональных законодателей.

В таблице 5 приведены эти 27 регионов. Особо стоит отметить Московскую, Тюменскую и Ростовскую области, которые внесли изменения уже буквально перед самым началом кампании, при этом была нарушена норма федерального за-

[61] См.: Любарев А.Е., Шалаев Н.Е. О критериях пропорциональности при распределении мандатов между партийными списками // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 23. С. 23–27.

[62] Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Руководящие принципы и пояснительный доклад // Международные избирательные стандарты: Сборник документов. М., 2004. С. 630.

кона, которая требует, чтобы законы и иные нормативные правовые акты субъекта РФ по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступали в силу не ранее, чем через десять дней после их официального опубликования[63].

Таблица 5. Законы субъектов Федерации, подписанные менее чем за месяц до начала избирательной кампании

Регион	Изменение	Год принятия	Дни*
Астраханская область	повышение барьера с 5 до 7% и разбиение списков на группы	2006	29
Самарская область	разбиение списков на группы и изменение методики распределения мандатов	2006	28
Санкт-Петербург	изменение методики распределения мандатов	2006	24
Москва	изменение методики распределения мандатов	2009	24
Рязанская область	изменение методики распределения мандатов	2009	23
Республика Карелия	повышение барьера с 5 до 7%	2006	23
Краснодарский край	повышение барьера с 5 до 7%, отмена разбиения списка на группы, изменение методики распределения мандатов	2007	22
Республика Саха (Якутия)	повышение барьера с 4 до 7%	2007	22
Владимирская область	изменение методики распределения мандатов	2008	22
Брянская область	изменение методики распределения мандатов	2008	20
Ненецкий автономный округ	полностью пропорциональная система и изменение методики распределения мандатов	2008	19
Сахалинская область	изменение методики распределения мандатов	2008	18

[63] Пункт 5 статьи 8 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005 (указанный пункт действует в первоначальной редакции).

Архангельская область	повышение барьера до 7% и изменение методики распределения мандатов	2008	18
Республика Ингушетия	полностью пропорциональная система	2007	17
Курганская область	изменение правил разбиения списков на группы	2009	15
Мурманская область	повышение барьера с 5 до 7%	2006	15
Республика Тыва	повышение барьера с 5 до 7% и замена открытых списков на закрытые	2006	14
Орловская область	повышение барьера с 5 до 7%	2006	14
Республика Башкортостан	разбиение списков на группы	2007	14
Свердловская область	изменение методики распределения мандатов	2007	14
Свердловская область	разбиение списков на группы	2009	14
Республика Калмыкия	полностью пропорциональная система, отказ от открытых списков	2007	13
Амурская область	полностью пропорциональная система, повышение барьера с 5 до 7%	2007	13
Карачаево-Черкесская Республика	изменение методики распределения мандатов	2008	13
Тюменская область	изменение методики распределения мандатов	2006	5
Ростовская область	повышение барьера с 5 до 7%	2007	5
Московская область	изменение методики распределения мандатов	2006	3

* Количество дней от подписания закона до начала избирательной кампании.

Таким образом, российское региональное избирательное законодательство в последние годы последовательно воспроизводит тенденции федерального избирательного законодательства, направленные на ограничение избирательных прав граждан и создание преимуществ «партии власти».

Пожалейте региональных законодателей[64]

Мне уже приходилось писать об обнаруженном мной парадоксе. В адрес нашего проекта Избирательного кодекса РФ иногда раздаются упреки в нарушении принципа федерализма. Но парадокс в том, что упреки эти исходят от некоторых московских экспертов (а также от одного немецкого профессора), а в регионах, напротив, рекомендуют еще больше сузить сферу регионального законотворчества.

Сейчас, в очередной раз анализируя региональное законодательство, я еще раз убедился в порочности нынешней системы российского избирательного законодательства, которую некоторые эксперты принимают за проявление федерализма.

Когда «главным» по избирательному законодательству считался А.А. Вешняков (это было начиная с 1996 года, когда он был еще секретарем ЦИК, и заканчивая 2006 годом, когда он де-факто был отстранен от законотворчества), преобладало стремление изменять это законодательство комплексно – один или в крайнем случае два раза за электоральный цикл. ЦИК накапливала предложения от разных экспертов и предлагала (обычно через Президента) проект такого комплексного реформирования. Естественно, после каждого такого реформирования региональным законодателям приходилось существенно менять свои законы. Но это нужно было делать один раз за цикл.

Начиная с 2006 года процесс внесения изменений в избирательное законодательство из циклического превратился в перманентный. Вот некоторые цифры: в 2006 году в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав…» изменения вносились 5 раз, в 2007 году – 6 раз, в 2008 году – 6 раз, в 2009 году – 8 раз, в 2010 году – 7 раз (итого 32 раза за 5 лет).

Эти цифры известны, они нами не раз озвучивались. В данном случае я хотел бы обратить внимание на положение региональных законодателей. Почти все изменения Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав…» требуют внесения изменений в региональные законы о выборах. Каждый региональный закон – это 70–80 статей, 300–400 тыс. печатных знаков. И в них нужно вносить изменения по 5 раз в год?!

На самом деле в большинстве регионов так не делают. Они ждут, когда приблизятся очередные выборы (выборы регионального законодательного органа, массовые муниципальные выборы) и только тогда пытаются учесть все накопившиеся изменения Федерального закона (ради немассовых муниципальных выборов и дополнительных выборов силы не тратятся). Но и тут возникают проблемы. С одной стороны, желательно, чтобы закон о выборах был принят в окончательном виде как можно раньше – чтобы предстоящие участники выборы смогли подготовиться к кампании. С другой стороны, возникает вопрос: а вдруг федераль-

[64] Опубликована в Интернете: http://www.votas.ru/pozhalei.html, 11.03.2011.

ный законодатель потом еще что-нибудь примет? Тем более, обычно известно, что в Думе лежит очередной законопроект «О внесении изменений…», но неизвестно, когда этот проект станет законом и вступит в силу. Значит, потом придется снова все менять? Не лучше ли подождать и принимать окончательную редакцию закона прямо перед самым началом кампании? Законодателю, конечно, так лучше, а вот участникам избирательного процесса – не очень…

Вот, скажем, в прошлом году – Федеральный закон, уточнивший порядок голосования по открепительным удостоверениям, был принят Думой только 24 сентября и подписан Президентом 4 октября 2010 года. Субъектам РФ, где 13 марта 2011 года региональные выборы, оставалось два месяца на приведение своих законов в соответствие с этим Федеральным законом. А ведь закон этот принимался в качестве реализации Послания, озвученного Президентом в ноябре 2010 года, и, конечно, его можно было принять раньше (впрочем, я уже писал, что на самом деле этот закон опоздал на 5 лет[65]).

И еще один момент. Допустим, Законодательное Собрание региона приняло свой закон – относительно заблаговременно. А потом из ЦИК поступило заключение: у вас тут несоответствие Федеральному закону, там пробел, и т.д. И региональный закон опять меняется – теперь уже непосредственно перед началом кампании. ЦИК, конечно, правильно делает, что дает заключение, и это даже предусмотрено законом. Но нельзя ли это делать раньше, на стадии принятия регионального закона?

И вот что получается. Возьмем 12 регионов, где 13 марта пройдут выборы законодательных органов (период назначения выборов – со 2 по 12 декабря). В 11 окончательная редакция закона о выборах была принята в ноябре (причем в 9 – во второй половине ноября), а в Нижегородской области умудрились принять последние изменения в закон 10 декабря, практически одновременно с началом избирательной кампании.

А вот динамика внесения изменений в некоторых регионах. Адыгея – 25.02.2010, 07.07.2010, 09.08.2010, 08.11.2010. Кировская область – 04.06.2010, 08.11.2010, 25.11.2010. Курская область – 11.02.2010, 01.06.2010, 14.07.2010, 08.11.2010, 22.11.2010. Нижегородская область – 03.09.2010, 19.11.2010, 10.12.2010. Ханты-Мансийский АО – 10.07.2010, 18.07.2010, 18.10.2010, 15.11.2010, 26.11.2010.

О качестве принимаемых в таком порядке законов нужно говорить отдельно. Мы уже писали о методике распределения мандатов, которая получилась в Законе Республики Коми[66], остряки сразу же прозвали этот закон «комическим». В Кировской области 25 ноября был принят закон, единственным результатом которого стало создание неопределенности в методике распределения мандатов между территориальными группами: в прежнем законе было написано, что процентная

---

[65] http://www.votas.ru/opozd.html (см. также в настоящем сборнике, с. 67–69).

[66] См.: Закон Республики Коми содержит безграмотную методику распределения мандатов, http://www.votas.ru/komi.html.

доля вычисляется «от числа голосов избирателей, полученных списком кандидатов по единому областному избирательному округу», в новом процитированный текст просто убрали, не заменив ничем.

И такой законодательный кавардак будет продолжаться, пока на федеральном уровне не будет изменен подход к избирательному законодательству.

Логичнее всего сказать, что избирательное законодательство должно стать стабильным. Об этом все говорят, но – не получается. Чем больше его правят, тем больше хочется еще. Видимо, когда оно такое лоскутное, штопанное-перештопанное – его уже не жалко…

И здесь наилучший выход – принять новый закон, комплексно все переработав, иными словами, принять Избирательный кодекс. Или, как я два года назад написал в «Независимой газете», перефразировав Маяковского: принять еще одно изменение относительно искоренения всех изменений.

Правда, никто не может гарантировать, что и принятый Избирательный кодекс будет стабильным. Нам, конечно, хотелось бы, чтобы он был стабильным, и мы с таким расчетом его и писали. Но дело не только в стабильности самого Кодекса. Важнее то, что он меняет соотношение федерального и регионального избирательного законодательства. Ведь сейчас региональные законы по большей части дублируют нормы Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав…». Дублируют вынуждено – иначе не получится, такова уж структура это Федерального закона. Наш проект Избирательного кодекса организован по-другому, в нем четко выделены нормы прямого действия, и они не нуждаются в дублировании в региональных законах. С принятием Избирательного кодекса региональные законы смогут стать короткими, и их не придется постоянно менять, даже если в Избирательный кодекс будут вноситься изменения.

Последние изменения избирательного законодательства перед выборами в Государственную Думу[67]

Президент на днях подписал три закона, вносящие изменения в избирательное законодательство (информация об этом появилась только вчера, 27 июля). Вот краткий комментарий по поводу этого события.

1. Сначала немного статистики. Вместе с этими тремя законами получается, что за период работы Думы пятого созыва и президентских полномочий Д.А. Медведева изменения в избирательное законодательство вносились 31 раз, в том числе в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» – 27 раз, в Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» – 16 раз, в Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» – 8 раз. С июня прошлого года, когда представители ЦИК и Госдумы в своих интервью заявили, что «действующее избирательное законодательство оптимально» и «вряд ли сейчас стоит что-то принципиально менять в избирательном законодательстве: для федеральных выборов оно практически разработано во всех своих аспектах», изменения в это самое «оптимальное» избирательное законодательство были внесены 13 раз.

2. Некоторые законы принимаются довольно быстро: от внесения проекта в Думу до подписания закона Президентом проходит менее трех месяцев. Более трудная судьба у законопроекта, направленного на реализацию Постановления Конституционного Суда РФ от 22 июня 2010 года № 14-П (которое признало неконституционным лишение российского гражданина, имеющего вид на жительство в другом государстве, права быть членом избирательной комиссии). Сначала Правительство РФ полгода готовило этот довольно короткий законопроект и внесло его в Думу только 20 декабря 2010 года. А потом он за 7 месяцев так и не дошел до первого чтения. Вот так депутаты относятся к Конституционному Суду!

3. Хотя три подписанных закона были спешно приняты в преддверии выборов в Государственную Думу, они в большей степени нацелены на уточнение правил проведения региональных и муниципальных выборов. На проведение федеральных выборов влияние (прямо скажем, минимальное) из этих трех законов может оказать только Федеральный закон от 25 июля 2011 года № 262-ФЗ, уточняющий процедуры голосования «на дому».

4. Общей тенденцией изменений, вносимых в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав…», можно считать увеличение доли федеральных норм прямого действия и соответственно уменьшение возможностей регионального законодателя. Хотя еще недавно некоторые правоведы сетовали, что федеральный законодатель фактически монополизировал право законотворчества в сфере избирательных отношений, а перечень полномочий субъектов РФ в рас-

[67] Опубликована в Интернете: http://www.golos.org/news/49, 28.07.2011.

сматриваемой области сведен к нулю. Однако это было не совсем так: у регионального законодателя сохранялись возможности по-своему решать определенные вопросы, в том числе и затрагивающие права граждан, и чаще всего эти возможности использовались для ограничения избирательных прав.

Так, до последнего времени именно региональные законодатели определяли для региональных и муниципальных выборов форму подписного листа, порядок его заполнения и заверения, порядок проверки подписей избирателей и основания признания подписей избирателей недействительными, и эти нормы часто давали дополнительные возможности для отказов кандидатам в регистрации. Теперь, после вступления в силу Федерального закона от 23 июля 2011 года № 259-ФЗ все эти вопросы будут регулироваться федеральным законом. И это правильно: регулирование прав граждан Конституция возлагает на Федерацию.

Но в целом все это выглядит как латание дыр. И лишь еще раз убеждает в необходимости коренной реформы российского избирательного законодательства путем принятия Избирательного кодекса РФ. Напомню, что проект Избирательного кодекса уже существует и получил положительную оценку многих компетентных правоведов и политологов.

5. Можно одобрить некоторые конкретные новеллы подписанных законов. Так, неплохо, что сокращается количество бумаг, которые должны сдавать в избиркомы кандидаты, выдвинутые партиями. Правильно, что председатель участковой комиссии должен не только объявить о том, что члены комиссии будут проводить голосование вне помещения для голосования, но и предложить членам комиссии с правом совещательного голоса и наблюдателям присутствовать при его проведении. Можно даже полагать, что некоторые новеллы были заимствованы из нашего проекта Избирательного кодекса или возникли в результате учета моих замечаний.

Но все положительно оцениваемые новеллы малосущественны и не могут кардинально изменить ни ситуацию с отказами в регистрации, ни ситуацию со злоупотреблением при проведении голосования «на дому». Скажем, главной проблемой при голосовании «на дому» является несоблюдение действующих норм закона. Эксперты неоднократно обращали внимание избирательных комиссий, что при соблюдении всех требований закона не может одна участковая комиссия «обслужить на дому» сотню и более избирателей, но на эти соображения избиркомы, прокуроры и судьи обычно не обращают внимание.

Остались в законе и многие положения, которые являются источником злоупотребления. Например, признание подписей недействительными из-за несоответствия формы подписного листа формам, приведенным в приложении к закону. Также закреплена практика, нарушающая права кандидатов: теперь уже закон прямо разрешает экспертам, проверяющим подписи, излагать свои «заключения» в ведомости проверки подписных листов. Тот, кто знает, что это за ведомости, легко поймет, что никакого реального заключения в них не впишешь, и это обычно дает возможности для произвола.

Очень странным выглядит решение жестко прописать в законе (тем более федеральном) количество переносных ящиков для каждой участковой комиссии. Да разве можно учесть (тем более – правильно учесть) все факторы, влияющие на число бюллетеней, которые должны попасть в эти ящики?! В результате в одних случаях ящиков будет избыток (что будет провоцировать злоупотребления), а в других случаях их окажется недостаточно, и избирателям не будет обеспечена возможность проголосовать «на дому».

Наконец, Федеральный закон от 25 июля 2011 года № 263-ФЗ поддержал практику, уже введенную в ряде регионов: право партий (точнее, руководящих партийных органов) нарушать ранее установленную очередность кандидатов при замещении вакантных мандатов. Нормы эти порождают коррупцию и нарушают права избирателей, но они очень выгодны партийной бюрократии. И мы вновь убеждаемся, в чьих интересах в основном «совершенствуется» российское избирательное законодательство.

Качество региональных законов о муниципальных выборах[68]

Хотя интерес к муниципальным выборам в нашей стране традиционно проявляется по остаточному принципу (главные выборы – федеральные, затем – региональные и только потом – муниципальные), их важность неизбежно растет. Это связано во многом с тем, что на муниципальных выборах во многих местах еще сохраняется конкурентность, почти уничтоженная на выборах более высокого уровня.

В этом году интерес к муниципальным выборам подогрет еще двумя обстоятельствами. Первое – принятие Федерального закона от 20 марта 2011 года № 38-ФЗ, который обязал избирать по пропорциональной системе не менее половины депутатов в городских округах и муниципальных районах с числом депутатов не менее 20. Второе – признание Конституционным Судом не соответствующими Конституции положений законов, «в той мере, в какой этими положениями в системе действующего правового регулирования не исключается возможность применения пропорциональной избирательной системы (в том числе как элемента смешанной избирательной системы) на выборах в представительные органы сельских поселений с малочисленным населением и малым числом депутатов».

В связи с этим я проанализировал законы 37 субъектов РФ, регулирующие проведение выборов представительных органов муниципальных образований – те законы, которые были приняты или изменены с середины мая до начала сентября этого года (то есть после вступления в силу Федерального закона от 20 марта 2011 года № 38-ФЗ) и которые мне удалось скачать из системы Консультант-плюс.

Меня интересовали только положения этих законов, касающиеся избирательной системы. И оказалось, что 36 законов (т.е. все, за исключением одного) только по данному узкому вопросу содержат пробелы и/или противоречия. К таким пробелам и противоречиям я относил:

- противоречие требованиям федерального законодательства (38-ФЗ) о распределении по пропорциональной системе не менее половины мандатов в городских округах и муниципальных районах с числом депутатов не менее 20 и о минимальном заградительном барьере в 5% на таких выборах;
- отсутствие или неполнота норм об избирательных системах или их отдельных параметрах, которые должны применяться в случаях, когда устав муниципального образования отсутствует или не регулирует должным образом эти вопросы;
- отсутствие норм, регулирующих, сколько голосов имеет избиратель в многомандатном избирательном округе;
- методика распределения мандатов между списками, которая может приводить либо к нарушению требования федерального законодательства о получении каждым списком, допущенным к распределению мандатов, как минимум од-

[68] Опубликована в Интернете: http://www.golos.org/news/3895, 22.09.2011.

ного мандата, либо к явному нарушению пропорциональности (метод делителей Империали), либо к нарушению принципа монотонности, либо к невозможности распределить мандаты;

– противоречия между разными нормами регионального закона, касающимися избирательных систем.

Единственным законом, в котором не было найдено пробелов и противоречий такого рода, оказался Избирательный кодекс Владимирской области. Правда, к нему можно предъявить претензии другого рода, в частности, он существенно ограничивает муниципальные образования в выборе избирательной системы и ее параметров (например, запрещает многомандатные округа). Но это момент достаточно спорный, а чисто юридически он проработан неплохо.

Вывод очевиден: в большинстве регионов нет специалистов, способных создать качественный закон о выборах. Есть еще ЦИК, которую закон уполномочил оказывать регионам методическую помощь и давать заключения о соответствии региональных избирательных законов федеральному законодательству. Очевидно, что ЦИК с этой функцией не справляется.

Поэтому мы в своем проекте Избирательного кодекса РФ предлагаем изменить характер законодательного регулирования региональных и муниципальных выборов. С одной стороны, проект дает регионам возможность реального выбора разных вариантов, в частности, разных избирательных систем, а с другой стороны, он четко прописывает избирательные процедуры так, чтобы у региональной власти не было возможности нарушать права граждан и ограничивать права местного самоуправления и чтобы им не приходилось самим придумывать описания процедур, допуская при этом почти неизбежные ошибки.

Экспертное заключение по предложенному Президентом РФ проекту «комплексной реформы политической системы»[69]

Предложения Президента РФ следует оценивать как порознь, так и в комплексе.

1. Предложение о снижении требований к численности политических партий следует оценить положительно. В то же время полагаю, что для реализации конституционных принципов многопартийности и права граждан на объединение следует внести в Федеральный закон «О политических партиях» ряд других важных изменений.

1.1. В Послании Федеральному Собранию было сказано: «по заявке от 500 человек». Буквально это означает петиционный порядок (действующий во многих странах), когда граждане просто подписываются в поддержку регистрации партии, не давая обязательства вступать в нее. Однако во внесенном Президентом РФ проекте федерального закона № 1471–6 предложено сохранить порядок, при котором партия для регистрации должна иметь определенное число членов. Полагаю, что петиционный порядок предпочтительнее, поскольку менее бюрократизирован.

1.2. В связи с тем, что сохраняется требование к численности партии, сохраняется и возможность ликвидации партии из-за недостаточной численности. Такая возможность таит опасность злоупотреблений и ставит партии в зависимость от органов исполнительной власти, проверяющих их численность.

1.3. Необходимо изменить перечень оснований для отказа политическим партиям в регистрации. В связи с этим следует отметить, что отказ в регистрации Партии народной свободы в июне 2011 года был основан на пунктах «а» и «г» части 1 статьи 20 Федерального закона «О политических партиях». Эти пункты слишком расплывчаты и неконкретны, что создает возможности для произвола и дискриминации:

«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».

Взамен этих пунктов следует предложить более конкретные формулировки.

1.4. Некоторые положения Федерального закона «О политических партиях» тесно связаны с содержавшимися в законе требованиями значительной численности партий и их региональных отделений. Они становятся неадекватны при суще-

[69] Опубликовано в Интернете: http://www.golos.org/news/4635, 11.01.2012.

ственном снижении требования к численности партии и полном снятии требований к численности ее региональных отделений. Это, в частности:

– сложный порядок создания партии, включающий создание и регистрацию оргкомитета, регистрацию партии и последующую регистрацию региональных отделений;
– требование обязательной регистрации региональных отделений партии;
– ежеквартальная финансовая отчетность партии и ее региональных отделений.

1.5. Остаются неурегулированными должным образом вопросы государственной регистрации изменений, вносимых в учредительные документы партии, и внесения изменений в сведения о партии, содержащиеся в ЕГРЮЛ. Именно эта неурегулированность позволила Росрегистрации в 2005–2006 годах фактически заблокировать деятельность Республиканской партии России, что впоследствии было осуждено ЕСПЧ.

1.6. Желательно более четко сформулировать положение, согласно которому к вновь созданным партиям не применяются прежние требования численности.

2. Предложение о сокращении необходимого числа подписей для регистрации кандидатов (кандидатов на должность Президента РФ, кандидатов, выдвинутых непартийными общественными объединениями на муниципальных выборах, кандидатов-самовыдвиженцев на всех выборах) не решает основных проблем, связанных с регистрацией по подписям:

– чрезмерно низкая доля допустимого «брака»;
– огромный перечень оснований для признания подписи недействительной, большинство из которых не оправданы с точки зрения обеспечения избирательных прав граждан;
– невозможность адекватной проверки подписей в больших избирательных округах.

Предложение об освобождении политических партий и выдвинутых ими кандидатов от сбора подписей, должно рассматриваться в комплексе с предложением о снижении требования к численности партий (см. п. 6 настоящего заключения).

3. Предложение о выборах руководителей субъектов РФ прямым голосованием следует оценить положительно, однако это должны быть действительно выборы, что невозможно без свободного выдвижения кандидатур.

4. Предложение расширить представительство политических партий в Центральной и региональных избирательных комиссиях следует, в принципе, оценить положительно. Однако важно отметить, что у нас нет информации ни о внесении подобного законопроекта в Государственную Думу, ни о поручении подготовить такой законопроект. При этом следует иметь в виду, что неудачная реализация данного предложения может привести к негативным последствиям. Необходимо учитывать следующие проблемы и обстоятельства:

– представительство в избирательных комиссиях не должно быть монополизировано политическими партиями;

– механизм формирования избирательных комиссий должен учитывать изменения, вносимые в Федеральный закон «О политических партиях»; он должен быть гибким, чтобы мог сочетаться с разным состоянием партийной системы;
– орган, формирующий избирательную комиссию, не должен иметь возможность выбирать, представителей каких партий включать в комиссию;
– следует изменить порядок формирования всех комиссий, а не только Центральной и региональных;
– следует исключить участие органов исполнительной власти из процесса формирования избирательных комиссий.

Предложение о праве партий досрочно отзывать своих представителей в комиссиях оцениваю резко отрицательно. Это не будет способствовать независимости избирательных комиссий, а, напротив, приведет к тому, что члены комиссий будут руководствоваться не законом, а партийными решениями.

5. Предложение установить на выборах депутатов Государственной Думы систему «пропорционального представительства избирателей по 225 территориальным округам» считаю неприемлемым. Это означает создание 225 двухмандатных округов, в которых пропорциональное представительство не может быть обеспечено сколько-нибудь удовлетворительным образом. При этом следует иметь в виду следующие обстоятельства:
– предлагать без экспертной проработки и широкого обсуждения избирательную систему, ни разу не применявшуюся в стране и почти не применявшуюся в мировой практике – НЕДОПУСТИМО;
– Конституционный Суд РФ в своем решении от 7 июля 2011 года выразил правовую позицию, согласно которой применение пропорциональной системы для распределения небольшого числа мандатов (по смыслу решения – как минимум менее 10) нарушает принцип равного избирательного права;
– предлагаемая система может приводить к ситуациям, когда партия, за которую голосует около 20–30% избирателей, получает большинство депутатских мандатов; при этом она не обеспечивает представительство экстерриториальных (т.е. социальных) меньшинств.

6. Теперь попробуем оценить предложения Президента в комплексе.

6.1. Резкое снижение требования к численности партий, по-видимому, приведет к значительному росту числа партий. В этом не было бы ничего страшного, если бы для регистрации партийных списков и партийных кандидатов сохранялся фильтр в виде подписей избирателей и/или избирательного залога. Однако одновременная ликвидация такого фильтра неизбежно приведет к регистрации огромного числа кандидатов и партсписков, разбуханию избирательных бюллетеней, что существенно затруднит для избирателей возможность осознанного выбора и усилит возможности использования манипулятивных технологий.

Более того, отсутствие фильтра для партийных кандидатов при сохранении такого фильтра для самовыдвиженцев неизбежно приведет к дополнительному росту числа партий, созданию партий под конкретных кандидатов, а также партий

– бизнес–проектов, торгующих услугами по выдвижению кандидатов. Стоит обратить внимание, что даже при снижении требуемого числа подписей до 0,5% от числа избирателей, количество подписей, необходимых самовыдвиженцу на выборах главы муниципального образования с числом избирателей более 100 тысяч и самовыдвиженцу на выборах депутатов законодательного органа субъекта РФ с числом избирателей более 2,5 миллионов, окажется больше, чем минимальное число членов политической партии. Иными словами, проще будет создать свою «персональную» партию, чем регистрироваться в качестве самовыдвиженца.

Дополнительным фактором выдвижения большого числа партийных списков и кандидатов станет сохраняющееся положение Федерального закона «О политических партиях» о ликвидации политической партии за неучастие в выборах.

6.2. Регистрация большого числа партийных списков, неизбежность которой отмечена в п. 6.1, усугубит недостатки избирательной системы по выборам депутатов Государственной Думы, о которых шла речь в п. 5 настоящего заключения. При большом количестве партийных списков мандаты будут доставаться партиям, получающим невысокую долю голосов избирателей, а большая часть голосов будет «пропадать».

7. Считаю наиболее целесообразным взамен разрозненных законов о выборах и поправок к ним принятие Избирательного кодекса РФ, разработанного под эгидой ассоциации «ГОЛОС». Этот документ является действительно проектом комплексного реформирования избирательной системы России, основанным на принципах народовластия и направленным на обеспечение избирательных прав граждан, учитывающим российский и международный опыт проведения выборов.

Наиболее важные положения проекта Избирательного кодекса:

- механизмы регистрации кандидатов и партийных списков, исключающие произвол и дискриминацию;
- гибкий порядок формирования избирательных комиссий, обеспечивающий представителям политическим партиям большинство мест в комиссиях и исключающий дискриминацию партий по политическим мотивам;
- возможность блокирования партий;
- смешанная связанная избирательная система на выборах депутатов Государственной Думы (аналогичная германской, но с учетом российских особенностей) с 3%-ным барьером, обеспечивающая пропорциональное представительство партий и исключающая сверхпредставительство за счет мажоритарной составляющей, и при этом сохраняющая возможности для самовыдвижения;
- меры, направленные против технологии «паровозов»;
- восстановление возможности голосовать против всех кандидатов или списков;
- восстановление независимого общественного наблюдения;
- усиление мер, направленных против возможности фальсификации итогов голосования.

Хронология изменений российского избирательного законодательства, 1988–2011[70]

1. Закон СССР от 1 декабря 1988 года № 9855-XI «О выборах народных депутатов СССР» (Ведомости Верхового Совета СССР. 1988. № 49. Ст. 729)

Включает 62 статьи, объединенные в 10 глав.

Основные положения: Треть депутатов (750) избирается по одномандатным территориальным избирательным округам, треть – по одномандатным национально-территориальным избирательным округам, треть избирается общественными организациями по установленным квотам. Выдвижение кандидатов по одномандатным избирательным округам осуществляется собраниями (конференциями) трудовых коллективов, общественными организациями и собраниями избирателей по месту жительства (последнее правомочно, если на нем присутствует не менее 500 избирателей данного округа). Если по округу выдвинуто более двух кандидатов, может проводится окружное предвыборное собрание, в этом случае регистрируются только те кандидаты, которые получили поддержку окружного предвыборного собрания. Предусмотрено голосование по открепительному удостоверению. Избиратель в бюллетене вычеркивает кандидатов, против которых голосует. Выборы по одномандатному избирательному округу признаются несостоявшимися, если в них приняло участие менее половины избирателей. Избранным по одномандатному избирательному округу считается кандидат, получивший более половины голосов. Если баллотировалось более двух кандидатов и ни один из них не был избран, проводится повторное голосование по двум кандидатам, получившим наибольшее число голосов. Избранным при повторном голосовании считается кандидат, получивший наибольшее число голосов.

2. Закон РСФСР от 27 октября 1989 года «О выборах народных депутатов РСФСР» (Ведомости Верхового Совета РСФСР. 1989. № 44. Ст. 1305)

Включает 54 статьи, объединенные в 10 глав.

Основные положения: 900 депутатов избираются по одномандатным территориальным избирательным округам, 168 – по одномандатным национально-территориальным избирательным округам. Выдвижение кандидатов осуществляется собраниями (конференциями) трудовых коллективов, коллективов средних специальных и высших учебных заведений, расположенных на территории избирательного округа (общая численность коллектива должна быть не менее 300 человек), собраниями военнослужащих, общественными организациями и собраниями избирателей по месту жительства (последнее правомочно, если на нем присутствует не менее 300 избирателей данного округа). Регистрируются все кандидаты, выдвинутые с соблюдением закона. Избиратель в бюллетене вычеркивает кандидатов, против которых голосует. Выборы признаются несостоявшимися, ес-

[70] Опубликована в Интернете: http://www.irena.org.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=1558&Itemid=431.

ли в них приняло участие менее половины избирателей. Избранным считается кандидат, получивший более половины голосов. Если баллотировалось более двух кандидатов и ни один из них не был избран, проводится повторное голосование по двум кандидатам, получившим наибольшее число голосов. Избранным при повторном голосовании считается кандидат, получивший наибольшее число голосов.

3. Закон РСФСР от 27 октября 1989 года «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РСФСР» (Ведомости Верхового Совета РСФСР. 1989. № 44. Ст. 1306)

Включает 61 статью, объединенную в 10 глав.

Основные положения: Выборы проводятся по одномандатным или многомандатным избирательным округам. Выдвижение кандидатов осуществляется собраниями (конференциями) трудовых коллективов или их подразделений (в подразделении должно работать не менее 30 человек), коллективов средних специальных и высших учебных заведений, расположенных на территории соответствующего Совета, собраниями военнослужащих, общественными организациями и собраниями избирателей по месту жительства (последнее правомочно, если на нем присутствует не менее 150 избирателей данного округа, кроме выборов в сельские Советы). Регистрируются все кандидаты, выдвинутые с соблюдением закона. Избиратель в бюллетене вычеркивает кандидатов, против которых голосует. Выборы признаются несостоявшимися, если в них приняло участие менее половины избирателей. Избранным считается кандидат, получивший более половины голосов. Если по одномандатному избирательному округу баллотировалось более двух кандидатов и ни один из них не был избран, проводится повторное голосование по двум кандидатам, получившим наибольшее число голосов. Избранным при повторном голосовании считается кандидат, получивший наибольшее число голосов.

4. Закон РСФСР от 16 октября 1990 года «О референдуме РСФСР» (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 21. Ст. 230)

Включает 38 статей, объединенных в 6 глав.

Основные положения: Съезд народных депутатов РСФСР или Верховный Совет РСФСР может назначить референдум по собственной инициативе, а также обязан назначить референдум по требованию не менее миллиона граждан РСФСР (требование оформляется путем сбора подписей) или не менее одной трети от общего числа народных депутатов РСФСР (требование оформляется путем поименного голосования или сбора подписей). Предусмотрено досрочное голосование и голосование по открепительному удостоверению. Референдум признается несостоявшимся, если в голосовании приняло участие менее половины граждан РСФСР, имеющих право на участие в референдуме. Решение по вопросам принятия, изменения и дополнения Конституции РСФСР считается принятым, если за

него проголосовало более половины граждан, имеющих право на участие в референдуме. По остальным вопросам решение считается принятым, если за него проголосовало более половины граждан, принявших участие в референдуме.

5. Закон СССР от 27 декабря 1990 года № 1869-1 «О всенародном голосовании (референдуме СССР)» (Четвертый съезд народных депутатов СССР. 17–27 декабря 1990 г. Стенографический отчет. Том III. М., 1991. С. 351–363)

Включает 30 статей, объединенных в 4 главы.

Основные положения: Предметом референдума могут быть: 1) принятие нового закона СССР; 2) изменение либо отмена закона СССР или его отдельных положений; 3) принятие решения, предопределяющего основное содержание законов СССР и других актов; 4) выявление общественного мнения по иным наиболее важным вопросам, находящимся в ведении СССР. Решение, принятое путем референдума СССР, является окончательным, имеет обязательную силу на всей территории СССР и может быть отменено или изменено только путем референдума. Итоги референдума, проводимого для выявления общественного мнения в соответствии с пунктом 4, должны учитываться при принятии решений соответствующими государственными органами. Инициатива проведения референдума СССР принадлежит: гражданам СССР; Съезду народных депутатов СССР; Верховному Совету СССР; Совету Союза и Совету Национальностей; Президенту СССР; республикам в лице их высших органов государственной власти. В случае, если с инициативой о выступают граждане, образуется инициативная группа в составе не менее ста человек. Инициативная группа должна собрать не менее 2 млн. подписей. Решение считается принятым, если в голосовании участвовали более половины граждан, внесенных в списки для голосования, и его одобрили более половины граждан, принявших участие в голосовании.

6. Закон РСФСР от 24 апреля 1991 года № 1096-I «О выборах Президента РСФСР» (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 17. Ст. 510)

Включает 17 статей, объединенных в 3 главы.

Основные положения: Голосование проводится одновременно по кандидатам в Президенты РСФСР и предлагаемым ими кандидатам в вице-президенты РСФСР. Кандидаты в Президенты РСФСР выдвигаются республиканскими политическими партиями, профсоюзами и массовыми общественно-политическими движениями, а также трудовыми коллективами, коллективами средних специальных и высших учебных заведений, собраниями граждан по месту жительства и военнослужащих по воинским частям. В избирательный бюллетень включаются кандидаты, поддержанные 100 тысячами граждан (путем сбора подписей) либо получившие поддержку не менее одной пятой от общего числа народных депутатов РСФСР (путем тайного голосования или сбора подписей). Избиратель в бюллетене вычеркивает кандидатов, против которых голосует. Выборы признаются несостоявшимися, если в них приняло участие менее половины избирателей. Из-

бранным считается кандидат, получивший более половины голосов. Если баллотировалось более двух кандидатов и ни один из них не был избран, проводится повторное голосование по двум кандидатам, получившим наибольшее число голосов. Избранным при повторном голосовании считается кандидат, получивший наибольшее число голосов, при условии, что число голосов, поданных за него, больше числа голосов, поданных против него.

7. Закон РСФСР от 24 октября 1991 года № 1803-I «О выборах главы администрации» (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 45. Ст. 1491)

Включает 38 статей, объединенных в 9 глав.

Основные положения: Кандидаты выдвигаются соответствующими местными отделениями всесоюзных и республиканских общественных объединений и массовых движений, собраниями членов коллектива предприятия, учреждения, организации, в том числе среднего специального и высшего учебного заведения, собраниями избирателей по месту жительства (собрание правомочно, если на нем присутствует не менее 150 избирателей, а в населенных пунктах с численностью избирателей менее 5000 человек – не менее 50 избирателей), а также путем сбора подписей (не менее чем одного процента граждан, но не более 10 000). Предусмотрено досрочное голосование. Избиратель в бюллетене вычеркивает кандидатов, против которых голосует. Избранным считается кандидат, получивший наибольшее число голосов избирателей, но не менее 25% от числа граждан, внесенных в списки избирателей. В случае, если баллотировался один кандидат, он считается избранным, если получил более половины голосов избирателей, но не менее 25% от числа граждан, внесенных в списки избирателей. В случае, если в избирательный бюллетень было включено более двух кандидатов и ни один из них не был избран, проводится повторное голосование по двум кандидатам, получившим наибольшее число голосов. Избранным при повторном голосовании считается кандидат, получивший наибольшее число голосов избирателей. При повторном голосовании выборы признаются состоявшимися независимо от числа избирателей, принявших участие в голосовании.

8. Закон РФ от 17 января 1992 года № 2206-I «О внесении дополнений в Закон РСФСР «О выборах народных депутатов РСФСР» (Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 5. Ст. 183)

Ограничены сроки признания недействительными полномочий избранного народного депутата РСФСР годом с момента его избрания.

9. Закон РФ от 3 июля 1992 года № 3199-I «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РСФСР» (Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 34. Ст. 1969)

Наиболее важные изменения: Отменено предварительное уведомление избирательных комиссий о направлении наблюдателей. Установлено, что избран-

ным считается кандидат, получивший наибольшее число голосов избирателей, но не менее 25% от числа граждан, внесенных в списки избирателей. В случае, если баллотировался один кандидат, он считается избранным, если получил более половины голосов избирателей, но не менее 25% от числа граждан, внесенных в списки избирателей. При этом отменено признание выборов несостоявшимися при явке менее 50%.

10. Закон РФ от 3 ноября 1992 года № 3779-I «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О выборах народных депутатов РСФСР» (Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 47. Ст. 2665).

Наиболее важные изменения: Отменено предварительное уведомление избирательных комиссий о направлении наблюдателей. Установлено, что собрания военнослужащих правомочны, если в воинской части насчитывается не менее 300 человек. Предусмотрены роспись избирателя в получении бюллетеня и роспись члена комиссии, выдавшего бюллетень. Установлено, что избранным считается кандидат, получивший наибольшее число голосов избирателей, но не менее 25% от числа граждан, внесенных в списки избирателей (такое же требование и для повторного голосования). При этом отменено признание выборов несостоявшимися при явке менее 50%.

11. Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 года № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» (Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 39. Ст. 3597)

Утверждает «Положение о выборах депутатов Государственной Думы», включающее 44 статьи, объединенные в 8 глав, и 3 приложения.

Основные положения: 270 депутатов избираются по одномандатным избирательным округам на основе мажоритарной системы относительного большинства (избранным считается кандидат, получивший наибольшее число голосов), 130 депутатов избираются на основе системы пропорционального представительства по общефедеральному избирательному округу с 5%-ным заградительным барьером. Списки кандидатов по общефедеральному округу выдвигаются избирательными объединениями (общефедеральная партия, общефедеральное политическое движение или блок таких общественных объединений; в состав блока могут входить и другие общефедеральные общественные объединения). Список кандидатов может быть разбит на региональные группы. Для регистрации списка кандидатов должны быть собраны подписи не менее 200 тыс. избирателей. Кандидаты по одномандатным округам выдвигаются избирательными объединениями, выдвинувшими общефедеральный список кандидатов, и группами избирателей. Для регистрации кандидата, выдвинутого группой избирателей, должны быть собраны подписи не менее 2% общего числа избирателей округа. Введена обязательная альтернативность – в выборах должны участвовать не менее двух кандидатов или списков. Предусмотрен паритетный принцип формирования избира-

тельных комиссий представительными и исполнительными органами власти. Предусмотрено право избирательных объединений и кандидатов назначать членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса. Избирательные объединения и кандидаты вправе создавать собственные избирательные фонды. Предусмотрено предоставление избирательным объединениям и кандидатам бесплатного эфирного времени на государственном телевидении и радио. В избирательном бюллетене предусмотрена графа «Против всех кандидатов» («Против всех списков»). Избиратель в бюллетене ставит отметку против кандидата или списка, за который голосует, или против графы «Против всех». Выборы признаются несостоявшимися, если в них приняло участие менее 25% избирателей. Кроме того, выборы по общефедеральному округу признаются несостоявшимися, если число голосов, поданных против всех списков, превышает общее число голосов, поданных за все списки, а по одномандатному округу – если число голосов против всех кандидатов превышает число голосов, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов. Предусмотрено судебное обжалование решений избирательных комиссий о нарезке избирательных округов, отказе в регистрации кандидата или списка кандидатов.

12. Указ Президента РФ от 1 октября 1993 года № 1557 «Об утверждении уточненной редакции Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году и внесении изменений и дополнений в Положение о Федеральных органах власти на переходный период» (Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 41. Ст. 3907)

Утверждает «Положение о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году» в уточненной редакции, включающей 47 статей, объединенных в 9 глав, и 3 приложения.

Основные изменения: На основе как мажоритарной, так и пропорциональной избирательных систем избираются по 225 депутатов. Требуемое число подписей сокращено до 100 тыс. для регистрации списка кандидатов и до 1% для регистрации кандидата. Отменено признание несостоявшимися выборов по общефедеральному округу.

13. Указ Президента РФ от 11 октября 1993 года № 1626 «О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 42. Ст. 3994)

Утверждает «Положение о выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 году», включающее 37 статей, объединенных в 8 глав, и приложение.

Основные положения: Выборы проводятся по двухмандатным избирательным округам, каждый избиратель имеет два голоса. Кандидаты выдвигаются избирательными объединениями и группами избирателей. Для регистрации необходимо собрать подписи не менее 1% общего числа избирателей округа. В выборах должно участвовать не менее трех кандидатов. Выборы признаются несостояв-

шимися, если в них приняло участие менее 25% избирателей, либо если число голосов против всех кандидатов превышает число голосов, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов. Избранными считаются кандидаты, получившие наибольшее число голосов.

14. Указ Президента Российской Федерации от 15 октября 1993 года № 1633 «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации» (Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 42. Ст. 3995)

Утверждает «Положение о всенародном голосовании по проекту Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года», включающее 24 статьи, объединенные в 7 глав, и приложение.

Основные положения: Всенародное голосование признается несостоявшимся, если в нем приняли участие менее 50% зарегистрированных избирателей. Конституция РФ считается принятой, если за ее принятие проголосовало более 50% избирателей, принявших участие в голосовании.

15. Указ Президента РФ от 27 октября 1993 года № 1765 «Об утверждении Основных положений о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа» (Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 44. Ст. 4189)

Утверждает «Основные положения о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа», включающие 43 статьи, объединенные в 9 глав.

Основные положения: Выборы осуществляются, как правило, на основе мажоритарной системы по одномандатным избирательным округам. По согласованию с ЦИК в порядке эксперимента выборы могут быть проведены по смешанной системе. В этом случае организация и проведение выборов, подведение их итогов осуществляются применительно к Положению о выборах в Государственную Думу. Избирательные округа должны отвечать следующим требованиям: а) примерное равенство избирательных округов по числу избирателей с допускаемым взаимным отклонением в 5–10%; б) территориальное единство; в) наличие не менее одного избирательного округа на территории района. Кандидаты выдвигаются региональными избирательными объединениями и группами избирателей. Численность группы избирателей, которая может быть инициатором выдвижения кандидатов, не может быть менее 30 и более 50 граждан. Для регистрации кандидата должны быть собраны подписи в количестве 3–5% общего числа избирателей округа. В выборах должны участвовать не менее двух кандидатов. Выборы признаются несостоявшимися, если число голосов, поданных в графе «Против всех кандидатов», превышает число голосов, поданных за кандидата, набравшего наи-

большее число голосов, либо если в выборах приняло участие менее 35% избирателей. Избранным считается кандидат, получивший наибольшее число голосов.

16. Указ Президента РФ от 29 октября 1993 года № 1797 «Об утверждении Основных положений о выборах в органы местного самоуправления» (Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 44. Ст. 4197)

Утверждает «Основные положения о выборах в органы местного самоуправления», включающие 31 статью, объединенную в 7 глав.

Основные положения: Выборы осуществляются на основе мажоритарной системы по одномандатным избирательным округам. Могут устанавливаться также пропорциональная и смешанная системы. Избирательные округа создаются с равным числом избирателей с допускаемым взаимным отклонением до 15%. Кандидаты выдвигаются избирательными объединениями и группами избирателей. Для регистрации кандидата должны быть собраны подписи не менее 1% от общего числа избирателей, проживающих на соответствующей территории. Выборы признаются несостоявшимися, если число голосов, поданных против всех кандидатов, превышает число голосов, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов, либо если в них приняло участие менее 25% (менее 50%) избирателей. Избранным считается кандидат, получивший наибольшее число голосов (более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании).

17. Указ Президента РФ от 6 ноября 1993 года № 1846 «Об уточнении Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году и Положения о выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 году» (Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 45. Ст. 4333)

Основные изменения: Уточнено, что регистрация без подписей относится к кандидатам, включенным в общефедеральный список кандидатов и выдвинутых по одномандатным округам. Установлено единое и единственное основание для признания выборов несостоявшимися: если число действительных бюллетеней менее 25% числа зарегистрированных избирателей. На выборах депутатов Совета Федерации для округов с числом избирателей от 2,5 до 4 млн. число подписей сокращено до 25 тыс., а для округов с числом избирателей свыше 4 млн. – до 35 тыс.

18. Указ Президента Российской Федерации от 23 августа 1994 года № 1723 «О разработке и создании Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» (Собрание законодательства РФ. 1994. № 18. Ст. 2067)

Постановляет приступить к разработке и созданию государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы».

19. Федеральный закон от 6 декабря 1994 года № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 1994. № 33. Ст. 3406)

Внесен Президентом РФ.

Включает 36 статей, объединенных в 10 глав.

Основные положения: Устанавливает основные гарантии избирательных прав граждан РФ при проведении любых выборов на территории РФ. Имеет приоритет над региональными нормативными актами о выборах. Допускает ценз оседлости не более года. Устанавливает принцип примерного равенства избирательных округов по числу избирателей (допустимые отклонения от средней нормы не более 10%, с некоторыми исключениями) и единства территории избирательного округа. Определяет систему избирательных комиссий, статус и порядок формирования ЦИК РФ. Закрепляет институты членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса и наблюдателей. Устанавливает право обжалования в суд любых решений, действий и бездействия, нарушающих избирательные права граждан. Закрепляет в качестве субъектов выдвижения кандидатов избирательные объединения (общественные объединения, уставы которых предусматривают участие в выборах) и непосредственно избирателей. При этом для регистрации кандидатов устанавливается единое требование – сбор подписей избирателей; устанавливается, что требуемое количество подписей не должно превышать 2% от числа избирателей округа. Закрепляет принцип альтернативности. Устанавливает, что кандидаты, находящиеся на государственной и муниципальной службе, а также работающие в СМИ, после регистрации освобождаются от выполнения служебных обязанностей. Закрепляет право кандидатов и избирательных объединений на бесплатное эфирное время на каналах государственных и муниципальных телерадиокомпаний. Устанавливает, что в целях предвыборной агитации допускается использование только денежных средств, перечисленных в избирательные фонды. Предусматривает досрочное голосование. Закрепляет порядок, по которому голосование проводится путем проставления отметки в квадрате, относящемся к кандидату, списку кандидатов либо к позиции «против всех». Устанавливает содержание итогового протокола участковой избирательной комиссии. Устанавливает обязанность публикации данных, содержащихся в протоколах всех избирательных комиссий.

20. Указ Президента Российской Федерации от 28 февраля 1995 года № 227 «Об обеспечении создания, функционирования и развития Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» (Собрание законодательства РФ. 1995. № 10. Ст. 861)

Поручает руководителям органов исполнительной власти субъектов РФ обеспечить: предоставление избирательным комиссиям служебных помещений на условиях безвозмездной аренды; эксплуатацию комплексов ГАС «Выборы» в ходе проведения избирательных кампаний, а также в период между выборами (с этой целью предусмотреть в штате работников аппарата соответствующих администраций должность системного администратора ГАС «Выборы»); подготовку сведений для составления списков избирателей в машиночитаемом виде.

21. Федеральный закон от 28 апреля 1995 года № 66-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» (Собрание законодательства РФ. 1995. № 18. Ст. 1594)

Изменена редакция всех трех статей Уголовного кодекса РСФСР, касающихся нарушений законодательства РФ о выборах и референдуме. Изменена редакция всех 5 статей Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, касающихся нарушений законодательства РФ о выборах и референдуме, и добавлены еще 8 статей.

22. Федеральный закон от 17 мая 1995 года № 76-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1924)

Включает 62 статьи, объединенные в 11 глав, и 2 приложения.

Основные положения: Днем выборов является первое воскресенье после истечения конституционного срока, на который был избран Президент РФ (исчисление срока начинается со дня его избрания). Выдвижение кандидата избирательным объединением производится на съезде (конференции) избирательного объединения. Выдвижение кандидата непосредственно избирателями производится путем проведения собрания инициативной группы численностью не менее 100 человек. Для регистрации кандидата должно быть собрано не менее миллиона подписей избирателей (при досрочных и повторных выборах – в два раза меньше). Предельная сумма расходов кандидата не может превышать 250 тыс. МРОТ. Предусмотрено голосование по открепительному удостоверению. Выборы признаются несостоявшимися, если в них приняло участие менее половины избирателей. Избранным считается кандидат, получивший более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Если баллотировались более двух кандидатов и ни один из них не был избран, проводится повторное голосование по двум кандидатам, получившим наибольшее число голосов. При повторном голосовании выборы признаются состоявшимися независимо от явки. По итогам повторного голосования избранным считается кандидат, получивший большее число голосов, при условии что число голосов, поданных за него, больше числа голосов, поданных против всех кандидатов.

23. Федеральный закон от 21 июня 1995 года № 90-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 1995. № 26. Ст. 2398)

Включает 72 статьи, объединенные в 14 глав, и 3 приложения.

Основные положения: Как и в Положении о выборах 1993 года, 225 депутатов избираются по мажоритарной системе относительного большинства, и 225 депутатов избираются по пропорциональной системе с 5%-ным заградительным барьером по единому федеральному избирательному округу. Списки кандидатов выдвигают избирательные объединения и избирательные блоки. Список должен

быть разбит на региональные группы, при этом в центральной части может быть не более 12 кандидатов. В поддержку выдвижения списка кандидатов должно быть собрано не менее 200 тыс. подписей. Кандидата по одномандатному избирательному округу может выдвинуть избирательное объединение, избирательный блок, группа избирателей или один избиратель; допускается также самовыдвижение. В поддержку выдвижения кандидата должно быть собрано не менее 1% подписей избирателей данного избирательного округа. Подписи, собранные в поддержку кандидата, выдвинутого избирательным объединением, избирательным блоком по одномандатному избирательному округу и зарегистрированного, включаются в число подписей в поддержку федерального списка кандидатов, выдвинутого этим избирательным объединением, избирательным блоком. Предельная сумма расходов кандидата не может превышать 10 тыс. МРОТ. Предельная сумма расходов избирательного объединения, избирательного блока не может превышать 250 тыс. МРОТ. Предусмотрено досрочное голосование. Выборы признаются несостоявшимися, если в них приняло участие менее 25% избирателей.

24. Федеральный конституционный закон от 10 октября 1995 года № 2-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 1995. № 42. Ст. 3921)

Включает 43 статьи, объединенные в 6 глав, и приложение.

Основные положения: Инициативная группа должна включать не менее 100 человек. В поддержку инициативы проведения референдума должно быть собрано не менее 2 млн. подписей. Предусмотрено голосование по открепительному удостоверению. Референдум признается состоявшимся, если в голосовании приняло участие более половины граждан, имеющих право на участие в референдуме. Решение признается принятым, если за него проголосовало более половины граждан, принявших участие в голосовании.

25. Федеральный закон от 26 ноября 1996 года № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (Собрание законодательства РФ. 1996. № 49. Ст. 5497)

Внесен депутатами С.С. Митрохиным и С.Алексеевичем Поповым.

Включает 8 статей и в качестве приложения «Временное положение о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (в свою очередь включающее 46 статей, объединенных в 10 глав, и 2 приложения).

Основные положения закона: Применяется, если: законодательным (представительным) органом субъекта РФ не принят закон, устанавливающий порядок проведения муниципальных выборов; представительным органом местного само-

управления или на местном референдуме не принят устав муниципального образования; в муниципальном образовании отсутствует выборный представительный орган; полномочия органов местного самоуправления осуществляются должностными лицами, назначенными органами государственной власти; законом субъекта РФ не установлен порядок образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований; истекли установленные сроки полномочий выборных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Для этих случаев закон определяет территории муниципальных образований, устанавливает возможность назначения выборов судом, определяет число депутатов представительного органа муниципального образования. В случае, если за 75 дней до даты выборов не будут установлены границы избирательных округов, то выборы депутатов представительного органа местного самоуправления должны проводиться в одном многомандатном избирательном округе, границы которого совпадают с границами муниципального образования. Срок полномочий депутатов представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления, избираемых в соответствии с данным законом, составляет два года.

Основные положения «Временного положения»: Выборы проводятся по одномандатным избирательным округам, одному или нескольким многомандатным избирательным округам. Право выдвижения кандидатов принадлежит избирательным объединениям и непосредственно избирателям. Для регистрации кандидата по одномандатному или единому избирательному округу необходимо представить подписи избирателей не менее 1% от числа избирателей округа (по многомандатному избирательному округу – не менее 1% от числа избирателей округа, поделенного на число мандатов). Общая сумма денежных средств, аккумулированных в избирательном фонде кандидата, не должна превышать 1000 МРОТ. Выборы признаются несостоявшимися, если число действительных бюллетеней составило менее 25% зарегистрированных избирателей или число избирателей, проголосовавших против всех кандидатов, оказалось больше, чем число избирателей, проголосовавших за кандидата, набравшего наибольшее число голосов. Избранным считается кандидат (считаются кандидаты), получивший (получившие) наибольшее число голосов.

26. Федеральный закон от 26 ноября 1996 года № 139-ФЗ «О внесении дополнений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 1996. № 49. Ст. 5498)

Внесен депутатами С.С. Митрохиным и С.Алексеевичем Поповым.

В связи с принятием Федерального закона от 26 ноября 1996 года № 138-ФЗ вносит дополнение, разрешающее федеральным законом устанавливать временные нормы, регулирующие проведение муниципальных выборов.

27. Федеральный закон от 19 сентября 1997 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 1997. № 38. Ст. 4339)

Внесен Президентом РФ.

Включает 66 статей, объединенных в 11 глав.

Основные новеллы: Включены нормы, регулирующие проведение референдума. Провозглашен приоритет данного закона не только над региональными законами, но и над другими федеральными законами о выборах. Круг избирательных объединений ограничен только политическими общественными объединениями. Отменено право устанавливать ценз оседлости федеральным или региональным законом. Число мандатов, подлежащих распределению в многомандатном округе, не может превышать пяти. Государственные служащие не могут составлять более одной трети от общего числа членов избирательной комиссии. Не менее одной трети членов избирательной комиссии должно быть назначено на основе поступивших предложений избирательных объединений, избирательных блоков, имеющих фракции в Государственной Думе, а также в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ. Зафиксировано право граждан на самовыдвижение. Максимальное количество подписей, необходимое для регистрации кандидатов в многомандатном избирательном округе, не может превышать 2% от числа избирателей соответствующего избирательного округа, поделенного на число мандатов. Установлен открытый перечень оснований для отказа в регистрации и отмены регистрации кандидата (списка кандидатов). Не менее одной трети от общего объема выделяемого бесплатного эфирного времени отводится для совместного проведения дискуссий. Предусматривается не только досрочное голосование, но и голосование по открепительному удостоверению. Выборы признаются не состоявшимися в случаях, если в них приняло участие меньшее число избирателей, чем это предусмотрено соответствующим законом, либо если число голосов, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов, меньше, чем число голосов, поданных против всех кандидатов. Особенно детально описаны процедуры голосования и подсчета голосов (включая и содержание избирательного бюллетеня), довольно подробно освещены также вопросы назначения выборов, выдвижения и регистрации кандидатов, предвыборной агитации и финансирования избирательной кампании.

28. Федеральный закон от 22 июня 1998 года № 85-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (Собрание законодательства РФ. 1998. № 26. Ст. 3005)

Внесен депутатами С.С. Митрохиным, Ю.М. Нестеровым и А.В. Шишловым.

Основные новеллы: В соответствии с Федеральным законом от 19 сентября 1997 года № 124-ФЗ отменено требование о проведении выборов в одном многомандатном избирательном округе и установлено, что число мандатов в многомандатном округе не может быть более пяти. Срок полномочий избираемых в соответствии с данным законом депутатов и выборных должностных лиц равен сроку полномочий, установленному в уставе муниципального образования. Если устав муниципального образования не принят, не вступил в силу или если данным уставом не установлен срок полномочий, то срок полномочий определяется решением суда на основании нормативных правовых актов, в соответствии с которыми по решению суда будут проводиться выборы. Если в определенном судом нормативном правовом акте срок полномочий не установлен, то он определяется решением суда и составляет два года. «Временное положение» скорректировано с учетом норм Федерального закона от 19 сентября 1997 года № 124-ФЗ.

29. Федеральный закон от 30 марта 1999 года № 55-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 1999. № 14. Ст. 1653)

Внесен депутатами В.В. Гришуковым, В.И. Зоркальцевым, А.И. Лукьяновым, Ю.М. Нестеровым, Е.В. Паниной, Ю.И. Полдниковым, А.И. Салием, О.А. Финько и В.Л. Шейнисом.

Вносил изменения в 47 из 66 статей закона, а также дополнял закон приложением (форма декларации кандидата об имуществе).

Основные новеллы: Отклонение числа избирателей в многомандатном избирательном округе от средней нормы представительства, умноженной на число депутатских мандатов в данном округе, не может превышать 10%, а в труднодоступных и отдаленных местностях – 15% от средней нормы представительства. В многомандатном избирательном округе избирательное объединение, избирательный блок вправе выдвинуть кандидата на каждый депутатский мандат, подлежащий замещению в этом округе. Кандидаты обязаны сообщать о своей судимости и иностранном гражданстве, а также представлять сведения о доходах и имуществе. К перечню оснований для отказа в регистрации и отмены регистрации кандидата добавлена недостоверность сведений, представленных кандидатом. Законом может быть установлена возможность регистрации кандидата (списка кандидатов) на основании избирательного залога. При проведении выборов по многомандатным избирательным округам кандидат считается не избранным в случае, если число голосов избирателей, поданных за кандидата, меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов. Выборы по пропорциональной системе признаются несостоявшимися в случаях, если менее двух списков получили право принять участие в распределении мандатов или если за списки, получившие право принять участие в распределении мандатов, проголосовало менее 50% избирателей (в соответствии с Постановлением Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 года).

30. Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 121-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3178)

Внесен депутатами – членами Комитета Государственной Думы по законодательству и судебно-правовой реформе.

Включает 94 статьи, объединенные в 13 глав, и 5 приложений.

Основные новеллы: Максимальный размер центральной части списка увеличен с 12 до 18 кандидатов. Кандидаты и списки кандидатов могут регистрироваться на основании избирательного залога (для кандидатов 1000 МРОТ, для списков – 25 000 МРОТ). Отменено включение подписей в поддержку партийных кандидатов–одномандатников в число подписей, собранных в поддержку федерального списка. Досрочное голосование заменено на голосование по открепительным удостоверениям. Введена санкция за отказ от мандата без вынуждающих обстоятельств кандидата, входящего в первую тройку списка – передача мандата другому списку. Введен «плавающий» заградительный барьер (снижение барьера в случаях, если 5% преодолевает только один список или преодолевшие 5% списки в совокупности получат менее 50% голосов избирателей). Выборы по одномандатному избирательному округу признаются несостоявшимися, если число голосов, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов, меньше, чем число голосов, поданных против всех кандидатов.

31. Федеральный закон от 6 декабря 1999 года № 210-ФЗ «Об административной ответственности юридических лиц за нарушение законодательства о выборах и референдумах» (Собрание законодательства РФ. 1999. № 49. Ст. 5906)

Внесен депутатами Н.Н. Жуковой, А.И. Лукьяновым, А.И. Салием, В.Л. Шейнисом и А.В. Шишловым.

Включает 25 статей (в том числе 11 статей, устанавливающих санкции за нарушения избирательного законодательства).

Положения данного закона впоследствии вошли в новый Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

32. Федеральный закон от 31 декабря 1999 года № 228-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2000. № 1. Ст. 11)

Внесен Президентом РФ.

Основные новеллы: Днем голосования является первое воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах (т.е. в первом туре). Кандидат представляет сведения о доходах и имуществе свои, супруга и детей. Предельная сумма расходов кандидата увеличена до 300 тыс. МРОТ. Выборы признаются несостоявшимися, если число голосов, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов, меньше, чем число голосов, поданных против всех кандидатов.

33. Федеральный закон от 2 января 2000 года № 4-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» (Собрание законодательства РФ. 2000. № 2. Ст. 125)

Внесен депутатами Н.Н. Жуковой, А.И. Лукьяновым, А.И. Салием, В.Л. Шейнисом и А.В. Шишловым.

Существовавшие ранее 13 статей, касающиеся нарушений законодательства РФ о выборах и референдуме, заменены на 24 статьи.

34. Федеральный закон от 12 апреля 2001 года № 35-ФЗ «О внесении изменения в пункт 11 статьи 51 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2001. № 16. Ст. 1532)

Внесен депутатами В.А. Десятниковым, В.С. Медведевым, О.В. Морозовым, Г.И. Райковым и Н.И. Рыжковым.

В соответствии с Постановлением Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2000 года выбытие кандидатов, входящих в первую тройку списка, исключено из перечня оснований для отказа в регистрации федерального списка кандидатов и отмены его регистрации.

35. Федеральный закон от 10 июля 2001 года № 89-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 2944)

Внесен Президентом РФ.

Запрещено гражданам, досрочно ушедшим в отставку с постов Президента РФ, высшего должностного лица субъекта РФ или главы муниципального образования, участвовать в качестве кандидата в выборах, назначенных в связи с указанным обстоятельством. Разрешено откладывать на более длительный срок дополнительные выборы депутатов. Установлено право продлевать или сокращать не более чем на год срок полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в целях совмещения дня голосования (выборы этих органов должны быть проведены до 1 мая 2004 года).

36. Федеральный закон от 21 марта 2002 года № 31-ФЗ «О приведении законодательных актов в соответствие с Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц» (Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 12. Ст. 1093)

Внесен Правительством РФ.

Внесено несколько технических изменений в федеральные законы «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации».

37. Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253)

Внесен Президентом РФ.

Включает 85 статей, объединенных в 11 глав, и приложение.

Основные новеллы: Не менее половины депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ должны избираться по пропорциональной системе (норма начала действовать с июля 2003 года). Выборы глав субъектов РФ должны проходить по мажоритарной системе абсолютного большинства. Установлен «рамочный» порог явки (20%) с правом его повышать законом для федеральных и региональных выборов и с правом не устанавливать порог явки для выборов депутатов представительных органов местного самоуправления. Окружные, территориальные и участковые избирательные комиссии формируются вышестоящими комиссиями, их председатели также назначаются вышестоящими комиссиями. В состав избирательных комиссий субъектов РФ и муниципальных образований должно быть назначено по два члена по представлению вышестоящей комиссии, их председатели избираются также по представлению вышестоящей комиссии. Обязательная доля представителей парламентских партий в избирательных комиссиях увеличена с одной трети до одной второй. Избиратели и группы избирателей исключены из числа субъектов выдвижения кандидатов. Кандидаты и списки кандидатов, выдвинутые партиями и избирательными блоками, допущенными к распределению депутатских мандатов на выборах в Государственную Думу, освобождены от необходимости сбора подписей или внесения залога (норма начала действовать после выборов 2003 года). Перечни оснований для отказа в регистрации и отмены регистрации сокращены (в частности, из них исключена недостоверность сведений о доходах и имуществе) и сделаны закрытыми. Решение об отмене регистрации может принять только суд. Заявление об отмене регистрации может быть подано не позднее чем за 8 дней до дня голосования, а решение может быть принято не позднее чем за 5 дней. Круг лиц, которые могут обращаться в суд с таким заявлением, ограничен избирательными комиссиями и кандидатами. Уточнено определение понятия «предвыборная агитация» (под него не подпадают действия, влияющие на явку избирателей). Предвыборная агитация может начинаться после выдвижения кандидата (а не после его регистрации, как в прежнем законе). Отменено досрочное голосование на федеральных и региональных выборах. Введено право в порядке эксперимента голосовать по почте на региональных выборах. Уточнен порядок подсчета голосов.

38. Федеральный конституционный закон от 27 сентября 2002 года № 5-ФКЗ «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2002. № 39. Ст. 3641)

Внесен депутатами В.В. Володиным, С.В. Иваненко, О.В. Морозовым, Б.Е. Немцовым, В.А. Пехтиным и Г.И. Райковым.

Запрещено проведение референдума РФ в период федеральной избирательной кампании и в последний год полномочий Президента РФ и Государственной Думы. Запрещено выступать с инициативой проведения референдума в период федеральной избирательной кампании.

39. Федеральный закон от 27 сентября 2002 года № 119-ФЗ «О внесении изменения в статью 11 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2002. № 39. Ст. 3642)

Внесен депутатом В.А. Крюковым.

Исключает норму, запрещающую обратную силу закона в отношении общероссийского референдума.

40. Федеральный закон от 20 декабря 2002 года № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2002. № 51. Ст. 4982)

Внесен Президентом РФ.

Включает 99 статей, объединенных в 13 глав, и 5 приложений.

Основные новеллы: Число региональных групп в списке кандидатов должно быть не менее 7. Кандидаты и списки кандидатов, выдвинутые партиями и избирательными блоками, допущенными к распределению депутатских мандатов на выборах в Государственную Думу, освобождены от необходимости сбора подписей или внесения залога (норма начала действовать после выборов 2003 года). Кандидаты, выдвинутые по одномандатным округам партиями и блоками, чьи списки зарегистрированы на основании подписей избирателей, регистрируются без подписей и залога. Предельные размеры расходования средств избирательных фондов увеличены для кандидатов, баллотирующихся по одномандатным округам, в 6 раз, для политических партий и избирательных блоков в 10 раз; при этом размер избирательного залога увеличен соответственно в 9 и 15 раз. Минимальное число списков, которые должны быть допущены к распределению депутатских мандатов, увеличено с двух до трех (для следующих выборов – до четырех). Для следующих выборов заградительный барьер увеличен до 7%.

41. Федеральный закон от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2003. № 2. Ст. 171)

Внесен Президентом РФ.

Включает 88 статей, объединенных в 12 глав, и 4 приложения.

Основные новеллы: Кандидаты, выдвинутые политическими партиями и избирательными блоками, которые были допущены к распределению мандатов в Государственной Думе, регистрируются без сбора подписей избирателей. Численность группы избирателей, которая должна быть создана в поддержку само-

выдвижения кандидата, увеличена со 100 до 500 человек. Необходимое число подписей избирателей увеличено с одного до двух миллионов. Кандидаты освобождены от представления сведений о доходах и имуществе своих детей. Предельная сумма расходов средств избирательного фонда кандидата увеличена примерно в 8 раз. Предусмотрено предоставление политическим партиям и избирательным блокам, выдвинувшим кандидатов, бесплатного эфирного времени на каналах общероссийских государственных организаций телерадиовещания и бесплатной печатной площади в общероссийских государственных периодических печатных изданиях дополнительно к бесплатному эфирному времени и бесплатной печатной площади, предоставляемой самим кандидатам.

42. Федеральный закон от 10 января 2003 года № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе «Выборы» (Собрание законодательства РФ. 2003. № 2. Ст. 172)

Внесен Правительством РФ.

Включает 25 статей, объединенных в 7 глав.

Основные положения: Определяет статус ГАС «Выборы», структуру системы, полномочия избирательных комиссий в области ее использования, эксплуатации и развития, полномочия Федерального центра информатизации при ЦИК РФ, информационных центров избирательных комиссий субъектов РФ и системных администраторов. Устанавливает условия придания юридической силы документам, подготовленным с использованием ГАС «Выборы», закрепляет правила, обеспечивающие достоверность документов, подготовленных с использованием системы. Определяет правовой режим имущества и информационных ресурсов системы, право доступа к этим информационным ресурсам. Определяет порядок обеспечения безопасности информации в ГАС «Выборы» и осуществления контроля за ее использованием.

43. Федеральный закон от 7 февраля 2003 года № 21-ФЗ «О временных мерах по обеспечению представительства коренных малочисленных народов России в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2003. № 6. Ст. 504)

Внесен депутатом С.Н. Решульским.

Разрешил устанавливать допустимое отклонение размера избирательного округа от средней нормы представительства законом субъекта РФ. Фактически его действие распространялось только на выборы 2003 года в Республике Дагестан.

44. Федеральный закон от 23 июня 2003 года № 82-ФЗ «О внесении изменений в пункт 2 статьи 5 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2003. № 26. Ст. 2571)

Внесен депутатами А.Г. Аксаковым, М.Е. Бугерой, К.И. Косачевым, Б.Е. Немцовым, В.А. Пехтиным.

Изменена дата выборов со второго на первое воскресенье декабря.

45. Федеральный закон от 23 июня 2003 года № 83-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в подпункт «ж» пункта 5 статьи 40 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и подпункт 8 пункта 4 статьи 49 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2003. № 26. Ст. 2572)

Внесен депутатами А.Г. Аксаковым, М.Е. Бугерой, К.И. Косачевым, В.А. Пехтиным.

Расширен перечень признаков использования преимуществ должностного или служебного положения.

46. Федеральный закон от 23 июня 2003 года № 84-ФЗ «О внесении дополнений в подпункт 2 пункта 4 статьи 98 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2003. № 26. Ст. 2573)

Внесен депутатами А.Г. Аксаковым, М.Е. Бугерой, К.И. Косачевым, В.А. Пехтиным.

Уточнены нормы, связанные с задолженностью избирательных объединений и блоков перед СМИ.

47. Федеральный закон от 23 июня 2003 года № 85-ФЗ «О внесении изменения в статью 36 Федерального закона «О политических партиях» и внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2003. № 26. Ст. 2574)

Внесен депутатами А.Г. Аксаковым, М.Е. Бугерой, К.И. Косачевым, В.А. Пехтиным.

Введены дополнительные ограничения на участие общественных объединений в составе избирательных блоков.

48. Федеральный закон от 4 июля 2003 года № 94-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального Закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2003. № 27. Ст. 2708)

Внесен Президентом РФ.

Внесены изменения в Федеральные законы «О средствах массовой информации», «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», Уголовный кодекс РФ, Уголовно-процессуальный кодекс РФ и Кодекс РФ об административных правонарушениях. В частности: Предусмотрена возможность

приостановления выпуска средства массовой информации за нарушение законодательства РФ о выборах и референдумах. Изменена редакция одной статьи Уголовного кодекса РФ, другая статья разделена на две; введена новая статья, касающаяся нарушения порядка финансирования избирательной кампании, кампании референдума. Изменена редакция 13 статей Кодекса РФ об административных правонарушениях и добавлены 8 новых статей.

49. Федеральный закон от 4 июля 2003 года № 97-ФЗ «О внесении изменений в статьи 2 и 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2003. № 27. Ст. 2711)

Внесен депутатами А.Г. Аксаковым, М.Е. Бугерой, К.И. Косачевым, В.А. Пехтиным.

На период до 1 января 2004 года ограничено, а с 2004 года запрещено участие общественных объединений в составе избирательных блоков.

50. Федеральный закон от 4 июля 2003 года № 102-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в статью 18 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2003. № 27. Ст. 2716)

Внесен депутатами А.Г. Аксаковым, М.Е. Бугерой, К.И. Косачевым, В.А. Пехтиным.

Расширены возможности для образования избирательных округов с большими отклонениями численности избирателей от средней нормы представительства.

51. Федеральный закон от 7 июня 2004 года № 46-ФЗ «О внесении изменений в статью 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статью 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2004. № 24. Ст. 2335)

Внесен депутатом А.В. Митрофановым.

В соответствии с постановлением Конституционного Суда РФ от 25 февраля 2004 года исключена норма, разрешавшая ЦИК РФ обращаться в Верховный Суд РФ в связи с жалобами, связанными с нарушениями, которые касаются значительного числа граждан либо приобрели особое общественное значение.

52. Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2710)

Внесен Президентом РФ.

Основные новеллы: Федеральным органам власти предоставлено право инициировать референдум РФ по вопросам, обязательное вынесение на референдум которых предусмотрено международным договором РФ. Референдумные проце-

дуры приведены в соответствие с процедурами, предусмотренными Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Значительно усложнена процедура инициирования референдума гражданами: Инициативная группа должна состоять из региональных подгрупп, созданных не менее чем в половине субъектов РФ. Каждая региональная подгруппа должна включать не менее 100 участников референдума. Подписи всех участников собрания региональной подгруппы должны быть нотариально заверены. Каждая региональная подгруппа должна быть зарегистрирована в соответствующей избирательной комиссии субъекта РФ. Срок, в течение которого не менее чем в половине субъектов РФ должны быть зарегистрированы региональные подгруппы, ограничен двумя месяцами. Право сбора подписей предоставлено исключительно членам инициативной группы. Собирать подписи можно только в тех субъектах РФ, где зарегистрированы региональные подгруппы. Срок сбора подписей сокращен с трех месяцев до 45 дней.

53. Федеральный закон от 12 августа 2004 года № 99-ФЗ «О внесении изменений в статью 82 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в статью 84 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2004. № 33. Ст. 3368)

Внесен Президентом РФ.

Создана новая редакция статьи, разрешающей продлевать или сокращать сроки полномочий избранных органов власти в целях совмещения выборов.

54. Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2004. № 35. Ст. 3607)

Внесен Правительством РФ.

В федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» внесено несколько изменений, в том числе окончательно отменено право избирательных комиссий брать кредиты в случаях отсутствия в бюджете средств на проведение назначенных выборов или референдума или несвоевременного выделения бюджетных средств.

55. Федеральный закон от 11 декабря 2004 года № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законо-

дательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2004. № 50. Ст. 4950)

Внесен Президентом РФ.

Отменены прямые выборы высших должностных лиц субъектов РФ.

56. Федеральный закон от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2005. № 21. Ст. 1919)

Внесен Президентом РФ.

Включает 95 статей, объединенных в 14 глав, и 3 приложения.

Основные новеллы: Введена полностью пропорциональная избирательная система, т.е. отменены выборы по одномандатным избирательным округам. Максимальный размер центральной части списка кандидатов сокращен с 18 до 3. Минимальное число региональных групп увеличено с 7 до 100. Подтверждено увеличение заградительного барьера до 7%. Минимальное число списков, допущенных к распределению мандатов, сокращено до двух. Минимальная доля голосов, которую должны в совокупности получить списки, допущенные к распределению мандатов, увеличена с 50 до 60%. Отменены избирательные блоки. Предусмотрена возможность создания собственных избирательных фондов региональными отделениями политических партий; с учетом этого общий максимальный размер расходования партией средств увеличен примерно в 9 раз. Отменены любые санкции в отношении партии за отказ избранного кандидата от мандата. Введено правило, согласно которому при отказе партии от участия в дебатах общее время на дебаты сокращается, а партия получает свою долю времени для проведения индивидуальной агитации. Отменено право общественных объединений направлять наблюдателей.

57. Федеральный закон от 29 июня 2005 года № 69-ФЗ «О внесении изменений в статью 80 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в статью 83 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2005. № 27. Ст. 2708)

Внесен депутатами В.И. Гришиным, Н.В. Комаровой, Ю.М. Коневым, В.А. Пехтиным, А.В. Сарычевым, В.С. Тимченко и А.Н. Чилингаровым.

Уточнено, что запрет совмещать мандат депутата законодательного органа государственной власти субъекта РФ и выборную должность местного самоуправления не распространяется на лиц, избранных депутатами до 13 мая 2002 года.

58. Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2005. № 30. Ст. 3104)

Внесен Президентом РФ.

Внесены изменения в 13 федеральных законов, в том числе в федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации» и «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления». В частности, внесены изменения в 75 из 85 статей Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в приложение к закону, одна статья признана утратившей силу и добавлены две новые статьи; внесены изменения в 75 из 88 статей Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» и во все четыре приложения к закону, одна статья признана утратившей силу. Фактически созданы новые редакции обоих законов.

Наиболее важные новеллы: Введен единый в году день голосования (второе воскресенье марта) и второй дополнительный день голосования (второе воскресенье октября). Отменены избирательные блоки. Ужесточены нормы, связанные с регистрацией кандидатов и списков кандидатов (сокращен допустимый процент «брака» в подписных листах, запрещено одновременное представление подписей и внесение залога). Нарушение законодательства об интеллектуальной собственности причислено к основаниям для отмены регистрации. Максимально возможная величина заградительного барьера на выборах депутатов законодательных органов субъектов РФ установлена на уровне 7%. Разрешено исключение законом субъекта РФ из избирательного бюллетеня строки «против всех» на региональных и муниципальных выборах. Допустимая доля государственных и муниципальных служащих в избирательных комиссиях увеличена с одной трети до одной второй. Отменена обязанность уходить в отпуск кандидатов, замещающих государственные должности категории «А». Отменено право общественных объединений направлять наблюдателей на федеральных выборах; субъектам РФ предоставлена возможность такой же отмены на региональных и муниципальных выборах.

59. Федеральный закон от 2 февраля 2006 года № 19-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (Собрание законодательства РФ. 2006. № 6. Ст. 636)

Внесен депутатами Н.И. Ашлаповым, А.Н. Белоусовым, В.Н. Ельцовым, П.П. Камшиловым, В.Я. Крупчак, В.А. Лазуткиным, В.В. Пановым, В.С. Тимченко, А.Е. Хинштейн, М.Л. Шаккум.

Внесены технические уточнения в федеральные законы «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (от 20 декабря 2002 года № 175-ФЗ).

60. Федеральный закон от 12 июля 2006 года № 106-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения порядка выдвижения кандидатов на выборные должности в органах государственной власти» (Собрание законодательства РФ. 2006. № 29. Ст. 3124)

Внесен депутатами Е.Н. Багишвили, А.В. Митрофановым, М.В. Емельяновым, А.А. Гузановым и А.Н. Харитоновым.

Внесены изменения в федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», «О политических партиях», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации».

Политическим партиям запрещено выдвигать в качестве кандидатов (в том числе в составе списка кандидатов) членов иных партий.

61. Федеральный закон от 12 июля 2006 года № 107-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)» (Собрание законодательства РФ. 2006. № 29. Ст. 3125)

Внесен Законодательным Собранием Тверской области.

Внесены изменения в федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации».

Отменены на всех выборах голосование «против всех» и соответствующие условия признания выборов несостоявшимися.

62. Федеральный закон от 25 июля 2006 года № 128-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к замещению государственных и муниципальных должностей» (Собрание законодательства РФ. 2006. № 31. Ст. 3427)

Внесен депутатами А.А. Климовым, О.И. Аршбой, Н.М. Безбородовым, Б.А. Виноградовым, Н.И. Кондратенко, В.Р. Мединским, А.В. Островским, Н.И. Сапожниковым, В.В. Гребенниковым и В.А. Рыжковым.

Внесены изменения в 10 федеральных законов, в том числе в федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации».

Граждане РФ, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства, лишены пассивного избирательного права и права быть членами избирательных комиссий с правом решающего голоса.

63. Федеральный закон от 5 декабря 2006 года № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2006. № 50. Ст. 5303)

Внесен депутатами А.М. Бабаковым, А.Д. Жуковым, П.Ю. Ворониным, М.В. Емельяновым, И.В. Лебедевым, В.А. Овсянниковым и Е.Ю.Соломатиным.

Внесены изменения в 13 статей Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и 4 статьи Гражданского процессуального кодекса РФ.

Основные новеллы: Лишены пассивного избирательного права граждане РФ: а) осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления; б) осужденные за совершение преступлений экстремистской направленности и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления; в) подвергнутые административному наказанию за совершение административного правонарушения «пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики», если голосование на выборах состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию; г) в отношении которых вступившим в силу решением суда установлен факт нарушения ограничений, связанных с экстремистской деятельностью, если указанные нарушения совершены до дня голосования на выборах в течение установленного законом срока полномочий органа государственной власти или органа местного самоуправления, в которые назначены выборы, либо должностного лица, для избрания которого назначены выборы. Отменен порог явки на любых выборах. Запрещена агитация против соперников на телеканалах. Установлена обязанность избирательной комиссии не позднее чем за три дня до дня заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации

кандидата, списка кандидатов, извещать кандидата, избирательное объединение о выявленных неполноте сведений о кандидатах или несоблюдения требований закона к оформлению документов.

64. Федеральный конституционный закон от 30 декабря 2006 года № 7-ФКЗ «О внесении изменений в статьи 48 и 52 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2007. № 1. Ст. 2)

Внесен депутатами А.Н. Грешневиковым, В.И. Илюхиным, А.М. Макаровым, С.А. Поповым, В.И. Сергиенко и В.М. Тарасюком.

Запрещено вносить пожертвования в фонды референдума некоммерческим организациям, получавшим в течение года, предшествующего дню внесения такого пожертвования, денежные средства либо иное имущество от организаций, которым запрещено вносить пожертвования в избирательные фонды (от иностранных государств и организаций, государственных и муниципальных органов и т.п.).

65. Федеральный закон от 30 декабря 2006 года № 274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления ограничений на осуществление некоммерческими организациями пожертвований политическим партиям, их региональным отделениям, а также в избирательные фонды, фонды референдума» (Собрание законодательства РФ. 2007. № 1. Ст. 37)

Внесен депутатами А.Н. Грешневиковым, В.И. Илюхиным, А.М. Макаровым, С.А. Поповым, В.И. Сергиенко и В.М. Тарасюком.

Внесены изменения в федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации», «О политических партиях» и «О некоммерческих организациях».

Запрещено вносить пожертвования в избирательные фонды и фонды референдума некоммерческим организациям, получавшим в течение года, предшествующего дню внесения такого пожертвования, денежные средства либо иное имущество от организаций, которым запрещено вносить пожертвования в избирательные фонды (от иностранных государств и организаций, государственных и муниципальных органов и т.п.).

66. Федеральный закон от 30 января 2007 года № 6-ФЗ «О внесении изменения в статью 21 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2007. № 6. Ст. 681)

Внесен депутатами Б.А. Виноградовым, М.В. Емельяновым, И.В. Лебедевым, А.Н. Стрельниковым и А.В. Фоменко.

Отменено требование для членов ЦИК РФ иметь высшее юридическое образование.

67. Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 24-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к лицам, замещающим государственные и муниципальные должности, а также должности государственной и муниципальной службы» (Собрание законодательства РФ. 2007. № 10. Ст. 1151)

Внесен депутатами В.И. Илюхиным, А.Н. Грешневиковым, А.А. Климовым, А.П. Москалец, В.А. Овсянниковым и И.Н. Харченко.

В Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» внесено положение, согласно которому преподавательская, научная и иная творческая деятельность депутатов, выборных должностных лиц, членов избирательных комиссий, работающих в них на штатной основе, не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства. Членам избирательных комиссий, работающим в них на штатной основе, запрещено входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их структурных подразделений.

68. Федеральный закон от 20 апреля 2007 года № 62-ФЗ «О внесении изменения в статью 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2007. № 17. Ст. 1938)

Внесен депутатами З.А. Багишаевым, Б.А. Виноградовым, М.В. Емельяновым, И.В. Лебедевым, А.Н. Стрельниковым и А.В. Фоменко.

Отменено требование для председателей избирательных комиссий субъектов РФ иметь высшее юридическое образование.

69. Федеральный закон от 26 апреля 2007 года № 64-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации», а также в целях обеспечения реализации законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах» (Собрание законодательства РФ. 2007. № 18. Ст. 2118)

Внесен депутатами С.А. Глотовым, М.В. Емельяновым, И.В. Лебедевым и А.Н. Стрельниковым.

Внесены изменения в 7 федеральных законов, в том числе в федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной

Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации». В частности, внесены изменения в 37 статей и 2 приложения Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», в 44 статьи и одно приложение Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Основные новеллы: В федеральные законы «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации» включены новеллы Федерального закона от 5 декабря 2006 года № 225-ФЗ (в том числе расширение перечня граждан, лишенных пассивного избирательного права, отмена порога явки, запрет на контрагитацию на телеканалах). Минимальное число региональных групп на выборах депутатов Государственной Думы сокращено со 100 до 80. Кандидат из списка, отказавшийся от получения мандата, остается в списке. В случае выбытия депутата его мандат может быть замещен не следующим кандидатом по списку, а по решению соответствующей политической партии любым другим кандидатом из той же региональной группы (центральной части), а при отсутствии претендентов в данной группе (части) – любым кандидатом из списка.

70. Федеральный закон от 21 июля 2007 года № 188-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2007. № 30. Ст. 3802)

Внесен депутатами А.М. Бабаковым, И.В. Лебедевым, О.В. Морозовым, А.П. Москалец, В.Н. Плигиным и С.Н. Решульским.

Политическая партия вправе определить региональную группу кандидатов, к которой будут отнесены поданные за федеральный список кандидатов голоса избирателей, проживающих за пределами территории РФ.

71. Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 211-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия экстремизму» (Собрание законодательства РФ. 2007. № 31. Ст. 4008)

Внесен депутатами Н.М. Безбородовым, М.В. Емельяновым, Н.Д. Ковалевым и И.В. Лебедевым.

В Кодекс РФ об административных правонарушениях добавлена статья 20.29 («Производство и распространение экстремистских материалов»), а в федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации» внесено дополнение о лишении пассивного избирательного права граждан, подвергнутый административному наказанию за совершение административного правонарушения, предусмотренного этой статьей.

72. Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 214-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2007. № 31. Ст. 4011)

Внесен депутатом В.Н. Плигиным, членами Совета Федерации Б.Н. Агаповым, Р.У. Айбазовым, Ф.Т. Ахмедовым, Ю.С. Бирюковым, Р.К. Искужиным, А.Г. Лысковым, О.П. Ткач, М.Н. Умаровым и Г.Г. Фетисовым.

В федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации» внесены технические изменения, связанные с передачей полномочий по возбуждению уголовного дела в Следственный комитет при прокуратуре РФ.

73. Федеральный конституционный закон от 24 апреля 2008 года № 1-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2008. № 17. Ст. 1754)

Внесен депутатами В.В. Гребенниковым, В.С. Груздевым и А.П. Москалец.

Внесены изменения, связанные с реализацией Постановления Конституционного Суда РФ от 21 марта 2007 года. Предусмотрено, что если ЦИК РФ примет решение о несоответствии вопроса референдума Конституции РФ и это решение будет обжаловано в Верховный Суд РФ, последний направляет запрос в Конституционный Суд РФ. Скорректирован перечень вопросов, которые не могут выноситься на референдум (исключены принятие и изменение федерального бюджета, введение, изменение и отмена федеральных налогов и сборов, амнистия и помилование, но взамен введены вопросы, отнесенные Конституцией РФ, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти).

74. Федеральный закон от 22 июля 2008 года № 149-ФЗ «О внесении изменений в статьи 8 и 82 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2008. № 30. Ст. 3605)

Внесен Законодательным Собранием Санкт-Петербурга.

Введена новая норма, позволяющая однократное не более чем на один год продление или сокращение сроков полномочий органов местного самоуправления в целях совмещения дня голосования на выборах не менее чем в две трети органов местного самоуправления муниципальных образований в данном субъекте РФ (указанные выборы должны быть проведены до 14 марта 2011 года).

75. Федеральный закон от 23 июля 2008 года № 160-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием осуществления полномочий Правительства Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2008. № 30. Ст. 3616)

Внесен депутатами Э.Ф. Исаевым, А.П. Москалец и В.Н. Плигиным.

В Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» внесены технические изменения (слова «Правительством Российской Федерации» заменены словами «уполномоченным федеральным органом исполнительной власти»).

76. Федеральный закон от 25 ноября 2008 года № 222-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием организации местного самоуправления» (Собрание законодательства РФ. 2008. № 48. Ст. 5517)

Внесен Московской областной Думой.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» дополнен положением, согласно которому выборы в органы местного самоуправления вновь образованного муниципального образования должны быть проведены не позднее чем через 6 месяцев со дня его создания.

77. Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» (Собрание законодательства РФ. 2008. № 52. Ст. 6229)

Внесен Президентом РФ.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» дополнен рядом запретов для членов избирательных комиссий, работающих в них на штатной основе (получать в связи с выполнением возложенных на него обязанностей не предусмотренные законодательством РФ вознаграждения от физических и юридических лиц; выезжать в связи с выполнением возложенных на него обязанностей за пределы территории РФ за счет средств физических и юридических лиц; использовать в целях, не связанных с выполнением возложенных на него обязанностей, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные для служебной деятельности; разглашать или использовать в целях, не связанных с выполнением возложенных на него обязанностей, сведения, отнесенные к информации ограниченного доступа, или служебную информацию, ставшие им известными в связи с выполнением возложенных на него обязанностей).

78. Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 281-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2008. № 52. Ст. 6236)

Внесен депутатами В.А. Пехтиным, В.С. Тимченко, С.Н. Егоровым, А.В. Сарычевым, А.Е. Локоть, Т.Л. Воложинской, К.В. Ветровым, И.П. Горьковой, В.В. Якимовым, М.К. Банщиковым, Н.С. Максимовой, Ю.Н. Волковым и В.М. Тарасюком.

В Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» внесено положение, позволяющее возлагать полномочия избирательной комиссии муниципального образования на территориальную избирательную комиссию в случае создания вновь образованного муниципального образования и в иных случаях отсутствия представительного органа муниципального образования.

79. Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 292-ФЗ «О внесении изменений в статьи 6 и 9 Федерального закона «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» (Собрание законодательства РФ. 2008. № 52. Ст. 6247)

Внесен депутатами М.В. Емельяновым, В.Н. Плигиным и А.Н. Хайруллиным.

Внесены изменения, связанные с уточнением статуса Федерального центра информатизации при ЦИК РФ.

80. Федеральный закон от 30 декабря 2008 года № 322-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О ратификации Конвенции, пересматривающей Конвенцию 1958 года об удостоверениях личности моряков (Конвенции № 185)» (Собрание законодательства РФ. 2009. № 1. Ст. 30)

Внесен Правительством РФ.

Признан утратившим силу абзац Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», включавший паспорт моряка (удостоверение личности моряка) в число документов, заменяющих паспорт гражданина РФ.

81. Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 3-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой избирательного залога при проведении выборов» (Собрание законодательства РФ. 2009. № 7. Ст. 771)

Внесен Законодательным Собранием Пермского края.

Внесены изменения в федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации», Кодекс РФ об административных правонарушениях и Гражданский процессуальный кодекс РФ.

Отменен избирательный залог на всех выборах.

82. Федеральный закон от 5 апреля 2009 года № 42-ФЗ «О внесении изменений в статьи 25 и 26 Федерального закона «О политических партиях» и

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2009. № 14. Ст. 1577)

Внесен депутатами А.Л. Бурносовым, М.В. Емельяновым, С.А. Поповым и П.В. Тараканoвым.

Отменено право общественных объединений, не являющихся политическими партиями, выдвигать списки кандидатов на муниципальных выборах. Предусмотрена возможность заключения договора между политической партией и непартийным общественным объединением о включении в партийный список до 15% представителей общественного объединения.

83. Федеральный закон от 12 мая 2009 года № 94-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с повышением представительства избирателей в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. Ст. 2391)

Внесен Президентом РФ.

Внесены изменения в федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации», «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О политических партиях».

Установлено, что партия, набравшая на выборах в Государственную Думу от 5 до 6% голосов, получает один мандат, а партия, набравшая от 6 до 7% – два мандата. Этим партиям предоставлено большинство прав, которые имеют партии, допущенные к распределению мандатов в Государственной Думе, в частности, они освобождены от сбора подписей, имеют привилегии при формировании избирательных комиссий.

84. Федеральный закон от 3 июня 2009 года № 108-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с сокращением количества подписей избирателей в поддержку выдвижения федеральных списков кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и уточнением оснований для регистрации кандидатов, списков кандидатов на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления» (Собрание законодательства РФ. 2009. № 23. Ст. 2763)

Внесен Президентом РФ.

Внесены изменения в федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации».

Необходимое количество подписей на выборах в Государственную Думу сокращено до 150 тыс. для выборов 6-го созыва и до 120 тыс. для выборов последующих созывов. Партии, представленные не менее чем в трети законодательных органов субъектов РФ, освобождены от сбора подписей.

85. Федеральный закон от 19 июля 2009 года № 196-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3633)

Внесен Президентом РФ.

В федеральные законы «О политических партиях», «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации» внесены изменения, связанные с изменением срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

86. Федеральный закон от 19 июля 2009 года № 203-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах в части предоставления эфирного времени и печатной площади для проведения предвыборной агитации» (Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3640)

Внесен депутатами А.Ю. Воробьевым В.Я. Комисаровым, О.В. Морозовым, В.Н. Плигиным и С.А. Поповым.

Внесены изменения в федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации».

Отменена норма, обязывающая партии, получившие менее 3% голосов, оплачивать СМИ «бесплатные» эфирное время и печатные площади, но взамен партии, получившие менее 3% голосов на предыдущих соответствующих выборах, лишены бесплатного эфирного времени и печатных площадей.

87. Федеральный закон от 9 ноября 2009 года № 250-ФЗ «О внесении изменений в статью 3 приложения к Федеральному закону «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и статью 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2009. № 45. Ст. 5268)

Внесен Президентом РФ.

Установлен единый для всех субъектов РФ и муниципальных образований возраст приобретения права быть избранным депутатом представительного органа муниципального образования – 18 лет.

88. Федеральный закон от 27 декабря 2009 года № 357-ФЗ «О внесении изменений в статью 24 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2009. № 52. Ст. 6433)

Внесен депутатами Государственной Думы С.Н. Егоровым, А.П. Москалец, В.Н. Плигиным и В.С. Тимченко.

Изменен порядок формирования избирательной комиссии муниципального образования. Согласно новому порядку, представительный орган муниципального образования назначает половину членов комиссии по предложениям политических партий, представленных в Государственной Думе, законодательном органе субъекта РФ и представительном органе муниципального образования, а другую половину – по предложению избирательной комиссии субъекта РФ (для муниципальных образований «верхнего» уровня) либо по предложениям территориальной избирательной комиссии и/или избирательной комиссии муниципального района (для поселений).

89. Федеральный закон от 22 апреля 2010 года № 63-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с повышением представительства избирателей в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации и освобождением от сбора подписей избирателей политических партий, списки кандидатов которых получили депутатские мандаты в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2010. № 17. Ст. 1986)

Внесен Президентом РФ.

Внесены изменения в федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации». Установлено, что, если законом субъекта РФ предусмотрен заградительный барьер выше 5%, списку кандидатов, получившему не менее 5%, но менее, чем заградительный барьер, должен передаваться один мандат. Выдвинувшая такой список политическая партия получает те же права при формировании избирательных комиссий, что и партии, списки которых преодолели заградительный барьер на выборах законодательного органа государственной власти данного субъекта РФ. От сбора подписей на выборах в законодательный орган государственной власти субъекта РФ и муниципальных выборах в данном субъекте РФ освобождены партии, списки которых на последних выборах в законодательный орган государственной власти субъекта РФ были допущены к распределению мандатов или получили

один мандат в связи с преодолением 5%. Установлено также, что список кандидатов, допущенный к распределению мандатов, должен получить не менее одного мандата.

90. Федеральный закон от 31 мая 2010 года № 112-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с изменением порядка досрочного голосования на выборах в органы местного самоуправления» (Собрание законодательства РФ. 2010. № 23. Ст. 2794)

Внесен Президентом РФ.

Досрочное голосование на выборах оставлено только для голосования всех избирателей на избирательных участках, образованных в труднодоступных или отдаленных местностях, на судах, находящихся в день голосования в плавании, на полярных станциях, а также за пределами территории Российской Федерации, и для голосования групп избирателей, находящихся в значительно удаленных от помещения для голосования местах, транспортное сообщение с которыми отсутствует или затруднено. Досрочное голосование по инициативе граждан, которые в день голосования отсутствуют по месту своего жительства, сохранено лишь на референдуме субъекта РФ и местном референдуме.

91. Федеральный закон от 4 июня 2010 года № 117-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с изменением срока полномочий избирательных комиссий» (Собрание законодательства РФ. 2010. № 23. Ст. 2799)

Внесен депутатом Государственной Думы В.Н. Плигиным.

Срок полномочий Центральной избирательной комиссии РФ, избирательных комиссий субъектов РФ, избирательных комиссий муниципальных образований и территориальных избирательных комиссий увеличен с четырех до пяти лет.

92. Федеральный закон от 1 июля 2010 года № 133-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2010. № 27. Ст. 3417)

Внесен депутатами Государственной Думы А.П. Москалец и В.Н. Плигиным.

Уточнен порядок выдвижения избирательным объединением кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам. В частности, определены порядок заверения избирательной комиссией, организующей выборы, списка кандидатов, выдвинутых избирательным объединением по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, если такое заверение предусмотрено законом субъекта РФ, и перечень документов, представляемых кандидатами в окружные избирательные комиссии, если такое заверение законом субъекта РФ не предусмотрено.

93. Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 222-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с установлением дополнительных гарантий обеспечения равных условий предоставления помещений для встреч с избирателями, участниками референдума» (Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4191)

Внесен Президентом РФ.

Внесены изменения в федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации», а также в Кодекс РФ об административных правонарушениях.

Установлена обязанность собственников, владельцев помещения, предоставленного зарегистрированному кандидату, избирательному объединению, группе участников референдума, уведомить в письменной форме избирательную комиссию о факте предоставления помещения и об условиях, на которых оно было предоставлено. Установлена обязанность избирательной комиссии довести эту информацию до сведения других зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, групп участников референдума.

94. Федеральный закон от 4 октября 2010 года № 263-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с уточнением порядка использования открепительных удостоверений при проведении выборов и референдумов» (Собрание законодательства РФ. 2010. № 41. Ст. 5192)

Внесен Президентом РФ.

Внесены изменения в федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации», а также в Уголовный кодекс РФ и Кодекс РФ об административных правонарушениях.

Установлены способы защиты открепительных удостоверений от подделки. Установлено, что при выдаче открепительного удостоверения в него вносятся фамилия, имя и отчество избирателя, серия и номер его паспорта, номер избирательного участка, где он включен в список избирателей, и др. При этом избиратель расписывается в реестре выдачи открепительных удостоверений или в списке избирателей. Форма открепительного удостоверения включена в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в качестве приложения. Установлено, что открепительное удостоверение, используемое на выборах, при проведении которых законом предусмотрено повторное голосование (т.е. при двухтуровой системе), должно иметь отрывной талон. У избирателя, голосующего по открепительному удостоверению, изымается отрывной талон (в первом туре при двухтуровой системе) или открепительное удостоверение (в остальных случаях). В протокол

участковой избирательной комиссии добавлены строки «число открепительных удостоверений, выданных территориальной комиссией (избирательной комиссией муниципального образования, окружной избирательной комиссией) избирателям, участникам референдума» и «число утраченных открепительных удостоверений». Установлена уголовная ответственность за незаконное изготовление открепительных удостоверений, хранение и перевозку незаконно изготовленных открепительных удостоверений. Установлена административная ответственность за получение в избирательной комиссии бюллетеня с целью проголосовать вместо другого избирателя, а также за нарушение порядка выдачи открепительного удостоверения, невыполнение требования о его изъятии и за использование заведомо подельного открепительного удостоверения.

95. Федеральный закон от 29 ноября 2010 года № 325-ФЗ «О внесении изменения в статью 36 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2010. № 49. Ст. 6421)

Внесен депутатами Государственной Думы В.В. Володиным, Б.В. Грызловым, И.В. Лебедевым, И.И. Мельниковым, В.Н. Плигиным и С.Н. Решульским.

Максимально допустимое число кандидатов в общефедеральной части федерального списка кандидатов увеличено с 3 до 10.

96. Федеральный закон от 23 декабря 2010 года № 384-ФЗ «О внесении изменений в статью 64 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2010. № 49. Ст. 6421)

Внесен депутатами Государственной Думы А.Ю. Воробьевым, И.В. Лебедевым и А.П. Москалец.

Предельная сумма расходов средств избирательного фонда политической партии увеличена с 400 до 700 миллионов рублей. Предельные суммы расходов средств избирательных фондов региональных отделений политических партий увеличены (в зависимости от числа избирателей в регионе) в 1,75–2,5 раза.

97. Федеральный закон от 28 декабря 2010 года № 404-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия» (Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 16)

Внесен Президентом РФ.

Внесены изменения в большое число законодательных актов (в т.ч. в федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации»), связанные с преобразованием Следственного комитета при Прокуратуре РФ в Следственный комитет РФ.

98. Федеральный закон от 23 февраля 2011 года № 17-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2011. №. 9. Ст. 1204)

Внесен депутатами Государственной Думы А.П. Москалец и М.Л. Шаккум.

Минимальное число региональных групп в списке кандидатов уменьшено с 80 до 70. Соответственно уменьшено с 75 до 60 число групп, допускаемых в случае, если не более 10 групп исключены за финансовые нарушения.

99. Федеральный закон от 8 марта 2011 года № 34-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2011. №. 11. Ст. 1503)

Внесен Законодательным Собранием Санкт-Петербурга.

Уточнено, что если выборы в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ проводились не в марте, следующие выборы проводятся в ближайший к дню истечения срока полномочий этого органа единый день голосования. Разрешено законом субъекта РФ продлевать или сокращать не более чем на 6 месяцев срок полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ в целях совмещения дня голосования на выборах депутатов этого органа с днем голосования на выборах депутатов Государственной Думы. Фактически речь идет о возможности перенести региональные выборы с 11 марта 2012 года на 4 декабря 2011 года.

100. Федеральный закон от 20 марта 2011 года № 38-ФЗ «О внесении изменений в статьи 35 и 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с применением пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов» (Собрание законодательства РФ. 2011. №. 13. Ст. 1685)

Внесен Президентом РФ.

Установлено, что не менее половины депутатских мандатов в избираемом на муниципальных выборах представительном органе муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов должно замещаться по пропорциональной системе. При этом заградительный барьер не может быть больше 5%. Партии, допущенные к распределению мандатов в представительном органе муниципального образования, и кандидаты от этих партий освобождаются от сбора подписей на следующих выборах в этот орган. Установлено, что депутаты, избранные в представительный орган муниципального образования в составе списка кандидатов, образуют в этом органе фракцию. К членстве во фракции в представительном органе муниципального образования установлены те же требования,

что и для фракций в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ.

101. Федеральный закон от 14 июня 2011 года № 143-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования механизмов обеспечения избирательных прав граждан» (Собрание законодательства РФ. 2011. № 25. Ст. 3536)

Внесен депутатами Государственной Думы М.Б. Терентьевым, О.Н. Смолиным и В.С. Селезневым.

Внесены изменения в федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации».

Установлена обязанность Пенсионного фонда РФ дважды в год предоставлять ЦИК РФ и избирательным комиссиям субъектов РФ сведения о численности в каждом муниципальном образовании избирателей, являющихся инвалидами, с указанием групп инвалидности. Кандидату, являющемуся инвалидом и в связи с этим не имеющему возможности самостоятельно написать заявление о согласии баллотироваться, заверить подписной лист, заполнить или заверить иные документы, предоставлено право воспользоваться для этого помощью другого лица; при этом полномочия указанного лица должны быть нотариально удостоверены. На отдельных избирательных участках (перечень которых определяется решением избирательной комиссии, организующей выборы, а на федеральных выборах – избирательной комиссией субъекта РФ) материалы на информационных стендах дублируются крупным шрифтом и (или) с применением шрифта Брайля, а также изготавливаются специальные трафареты для самостоятельного заполнения бюллетеня, в том числе с применением шрифта Брайля.

102. Федеральный закон от 11 июля 2011 года № 200-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (Собрание законодательства РФ. 2011. № 29. Ст. 4291)

Внесен Правительством РФ.

В 55 федеральных законов, в том числе в федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации» и «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы», внесены терминологические изменения.

103. Федеральный закон от 23 июля 2011 года № 259-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2011. № 30. Ст. 4607)

Внесен депутатами Государственной Думы М.В. Емельяновым, И.В. Лебедевым, С.Н. Решульским и В.Н. Плигиным.

Внесены изменения в федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации» и «О политических партиях».

Политические партии и их структурные подразделения освобождены от представления копии устава партии при выдвижении кандидатов и списков кандидатов. В случае, если избирательным объединением выдвинуты кандидаты по нескольким одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам, документы, относящиеся к этому избирательному объединению, разрешено представлять в избирательную комиссию, осуществляющую регистрацию кандидатов, один раз. Установлены единые для региональных и муниципальных выборов и референдумов формы подписных листов (в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» добавлено 6 новых приложений), а также единые правила заверения подписных листов и проверки подписей (в том числе единые основания для признания подписи недействительной).

104. Федеральный закон от 25 июля 2011 года № 262-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах в части уточнения требований к голосованию вне помещения для голосования и к иным вопросам организации голосования» (Собрание законодательства РФ. 2011. № 31. Ст. 4702)

Внесен депутатами Государственной Думы Г.П. Ивлиевым, И.В. Лебедевым, А.П. Москалец, В.Н. Плигиным, С.Н. Решульским и М.В. Емельяновым.

Внесены изменения в федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации».

Уточнен порядок голосования вне помещения для голосования и голосования по открепительным удостоверениям. В частности, жестко определено в зависимости от численности избирателей на избирательном участке количество переносных ящиков для голосования, при этом непосредственно вышестоящей по отношению к участковой избирательной комиссии разрешено при определенных обстоятельствах увеличивать на один количество переносных ящиков на участке. Срок подачи заявления на голосование вне помещение для голосования сокращен на два часа.

105. Федеральный закон от 25 июля 2011 года № 263-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с уточнением порядка досрочного прекращения полномочий депутата и

замещения вакантных депутатских мандатов» (Собрание законодательства РФ. 2011. № 31. Ст. 4703)

Внесен Президентом РФ.

Внесены изменения в федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», а также «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Уточнен порядок прекращения полномочий депутата. Установлен единый порядок замещения вакантных мандатов депутатов, избранных в составе списка кандидатов. При этом региональным законодателям прямо предоставлено право разрешать политической партии представлять для замещения вакантного мандата кандидата вне ранее установленной очередности (ранее такое право действовало «по умолчанию»).

106. Федеральный закон от 20 октября 2011 года № 287-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи со снижением минимального процента голосов избирателей, необходимого для допуска к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2011. № 43. Ст. 5975)

Внесен Президентом РФ.

Внесены изменения в федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации», а также «О политических партиях», «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами».

Заградительный барьер на выборах депутатов Государственной Думы снижен до 5% голосов. Это положение начнет действовать с выборов седьмого созыва. Из законов удаляется сложная конструкция, введенная ранее для партий, получивших на выборах депутатов Государственной Думы от 5 до 7% голосов.

Раздел III. Избирательные права граждан

Проблемы признания недействительным волеизъявления избирателей[71]

Вопрос о признании недействительными результатов выборов – один из наиболее острых и болезненных в избирательном праве. Отмена результатов выборов призвана быть самым крайним средством защиты избирательных прав и граждан и применяться в исключительных случаях – когда невозможно выявить действительную волю избирателей. В то же время злоупотребление этой процедурой приводит к еще большему ущемлению прав граждан[72].

К сожалению, вопрос о признании результатов выборов недействительными возникает в российской избирательной практике достаточно часто. Приведем наиболее громкие случаи.

1. На выборах депутатов Государственной Думы 12 декабря 1993 года в Щелковском одномандатном избирательном округе № 114 победу одержал лидер ЛДПР В.В. Жириновский (получивший 34,5% голосов, и опередивший ближайшего соперника на 21,6%). Щелковский районный суд по жалобе конкурента Жириновского О.И. Новикова (занявшего третье место) признал результаты выборов недействительными, но Московский областной суд решение районного суда отменил.

2. На выборах главы администрации Амурской области 22 сентября 1996 года председатель областного Совета народных депутатов А.Н. Белоногов на 189 голосов (0,08%) опередил действующего главу администрации Ю.Г. Ляшко. Однако Амурский областной суд из-за ряда выявленных нарушений (в том числе при составлении списков избирателей) при столь незначительной разнице голосов пришел к выводу, что результаты волеизъявления избирателей невозможно установить с достоверностью, и признал результаты выборов недействительными[73].

3. На выборах главы администрации Эвенкийского автономного округа 22 декабря 1996 года председатель Законодательного Суглана округа А.А. Боковиков на 74 голоса (0,9%) опередил действующего главу администрации А.Н. Якимова. Избирательная комиссия автономного округа «по причине многочисленных фактов нарушения избирательного законодательства» признала результаты выборов недействительными[74].

И в Амурской области, и в Эвенкийском автономном округе на повторных выборах победили те же кандидаты, но уже со значительно большим отрывом.

---

[71] Опубликована в журнале: Право и жизнь. 2005. № 80 (3). С. 73–86.

[72] См.: Постников А.Е., Алехичева Л.Г. Недействительность выборов. Законодательство и судебная практика. М., 2001. С. 6–10.

[73] См.: Выборы глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации. 1995–1997. Электоральная статистика. М., 1997. С. 134–135.

[74] См.: там же. С. 449–451.

4. На выборах мэра Нижнего Новгорода 29 марта 1998 года победу одержал А.А. Клементьев (получивший 33,7% и опередивший своего ближайшего соперника на 2,4%). Городская избирательная комиссия признала результаты выборов недействительными, мотивируя это решение многочисленными нарушениями, допущенными как кандидатами, так и их доверенными лицами.

5. В ходе избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы в декабре 1999 года окружная избирательная комиссия за 4 дня до выборов отменила регистрацию А.М. Макашова (лидировавшего по данным опросов общественного мнения) по Промышленному одномандатному избирательному округу № 152. Это решение комиссии было признано незаконным уже после выборов[75]. После этого Макашов обжаловал результаты выборов по округу № 152, и 5 июля 2000 года Самарский областной суд удовлетворил его жалобу и признал результаты выборов по округу недействительными в связи с тем, что кандидат был незаконно отстранен от участия в выборах и его сторонники были лишены возможности выразить свою волю. Однако 29 августа 2000 года Верховный Суд Российской Федерации отменил решение областного суда, полагая, что оно основано на неправильном толковании норм закона[76].

6. На тех же выборах в Ставропольском избирательном округе № 55 окружная избирательная комиссия отказала в регистрации А.М. Траспову. Впоследствии, уже после выборов, это решение судом было признано незаконным[77]. Траспов обжаловал результаты выборов по округу № 55, но жалоба не была удовлетворена ни Ставропольским краевым судом, ни Верховным Судом Российской Федерации. Тогда Траспов обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о соответствии Конституции норм закона, регулирующих признание выборов недействительными. Конституционный Суд в своем Постановлении № 1-П от 15 января 2002 года признал не соответствующими Конституции положения федеральных законов, «которые при незаконном отказе в регистрации кандидата ограничивают полномочия суда по отмене итогов голосования, результатов выборов и выявлению адекватности отражения в них реальной воли избирателей, подменяя такое выявление формальным «определением достоверности результатов волеизъявления избирателей», принявших участие в голосовании, чем

---

[75] По результатам голосования победила В.А. Лекарева, получившая 28,7% голосов; против всех кандидатов проголосовало 26,4%, количество недействительных бюллетеней составило 3,3% (т.е. в сумме голоса «против всех» и недействительные бюллетени превысили число голосов за Лекареву).

[76] См.: Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда. М., 2001. Т. 2. С. 471–475.

[77] Первоначально жалоба А.М. Траспова не была удовлетворена ни краевым судом, ни Кассационной коллегией Верховного Суда Российской Федерации. И только после того, как Президиум Верховного Суда в порядке надзора отменил эти судебные решения, Ставропольский краевой суд 4 июля 2000 года признал отказ в регистрации незаконным.

умаляются и ограничиваются избирательные права и право граждан на судебную защиту»[78].

7. На повторных выборах депутата Государственной Думы по Владивостокскому одномандатному избирательному округу № 50, проходивших 26 марта 2000 года, окружная избирательная комиссия накануне дня голосования отменила регистрацию О.Е. Бондаренко. Бондаренко в 18 часов того же дня обратилась в суд с жалобой на это решение. Краевой суд рассмотрел жалобу уже после выборов (победу на которых одержал В.И. Черепков), отменил решение окружной комиссии и … обратил собственное решение к немедленному исполнению. На основании этого судебного решения окружная комиссия признала результаты выборов по округу недействительными. Однако Центризбирком Российской Федерации данное решение окружной комиссии отменил и признал Черепкова избранным депутатом. Бондаренко оспорила постановление Центризбиркома в Верховном Суде, но суд оставил постановление в силе[79].

8. На выборах губернатора Красноярского края по результатам повторного голосования 22 сентября 2002 года победу одержал губернатор Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа А.Г. Хлопонин (набравший 48,1% голосов и опередивший своего соперника, председателя Законодательного Собрания Красноярского края А.В. Усса, на 6,2%). Красноярский крайизбирком 29 сентября, не определив итоги голосования, принял решение о признании результатов выборов недействительными. Красноярский краевой суд 1 октября по жалобе Хлопонина отменил это решение как незаконное. 3 октября крайизбирком принял новое решение, в котором результаты выборов вновь были признаны недействительными. 4 октября Центризбирком Российской Федерации по жалобам ряда граждан отменил решение крайизбиркома и признал Хлопонина избранным[80]. По заявлению Центризбиркома краевой избирком, как не исполнивший решение суда, был расформирован краевым судом.

9. На повторных выборах депутата Государственной Думы по Восточному одномандатному избирательному округу № 207, проходивших 14 марта 2004 года, победу одержал А.В. Морозов, получивший 23,6% голосов, что на 3,2% (около 8 тыс. голосов) превысило число голосов «против всех». 3 июня Санкт-Петербургский городской суд признал результаты выборов недействительными из-за нарушений в ходе голосования на шести избирательных участках (избирателям выдавались бюллетени, в которых незаконно были вычеркнуты два кандидата-аутсайдера). 25 августа Верховный Суд Российской Федерации отменил решение городского суда, расценив, что выявленные нарушения не могли повлиять на результаты выборов.

---

[78] См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 6. Ст. 626.

[79] См.: Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда. М., 2001. Т. 2. С. 442–445.

[80] См.: Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. 2002. № 9. С. 8–11.

Проблема признания результатов выборов недействительными нуждается в детальном юридическом анализе. Однако необходимо отметить, что данный вопрос следует считать частным. Более общая проблема – признание недействительным волеизъявления избирателей (как одного избирателя, так и большого их количества). И к этой проблеме необходимо выработать единый подход. Поэтому вначале следует уделить внимание другим частным вопросам – признанию недействительными итогов голосования на части территории избирательного округа и признанию недействительным отдельного избирательного бюллетеня.

При определении действительности отдельного бюллетеня должно действовать общее правило: бюллетень признается недействительным, если по нему невозможно установить волеизъявление избирателя[81]. Частными проявлениями этого правила являются бюллетень без отметок, бюллетень, в котором отмечено больше кандидатов, чем число голосов у избирателя, а также бюллетень, поданный при досрочном голосовании за выбывшего впоследствии кандидата.

Однако закон предусматривает еще некоторые особые случаи признания бюллетеней недействительными, которые не укладываются в данное универсальное правило. В частности, недействительными должны признаваться все бюллетени в переносном ящике, если их в нем окажется больше, чем должно было быть (т.е. больше, чем число соответствующих заявлений избирателей). Норма эта (хотя она действует с 1995 года) представляется сомнительной. Понятно, что излишнее число бюллетеней в ящике свидетельствует о нарушении установленного законом порядка голосования вне помещения для голосования. Но ситуации бывают разными. Если вместо 10 бюллетеней в ящике обнаруживается 100, то очевидно, что все 100 бюллетеней надо признавать недействительными. А если вместо 30 обнаружен 31 бюллетень? Признавая недействительным 31 бюллетень, мы тем самым из-за одного незаконно вброшенного бюллетеня отменяем волеизъявление 30 избирателей. Правильно ли это? Ведь эти 30 голосов с гораздо большей вероятностью могут повлиять на результаты выборов, чем 1 голос.

Практика же демонстрирует еще более разнообразные основания, по которым бюллетени признаются недействительными. Так, на выборах депутатов Московской городской Думы и советников районных Собраний в г. Москве в декабре 1997 года имели место два характерных казуса. На одном из избирательных участков был преждевременно вскрыт один из стационарных ящиков. По настоянию представителей вышестоящих комиссий участковая комиссия признала недействительными все бюллетени, извлеченные из этого ящика (315). На другом участке одному избирателю было выдано 9 лишних бюллетеней. Это нарушение стало ос-

[81] Именно такая формулировка присутствовала в «рамочных» федеральных законах об основных гарантиях избирательных прав от 6 декабря 1994 года и 19 сентября 1997 года. К сожалению, в законе от 12 июня 2002 года эта общая формула отсутствует.

нованием для признание недействительными всех бюллетеней на данном участке (по 770 для каждого вида голосования)[82].

На выборах депутатов Московской городской Думы в декабре 2001 года в одном из одномандатных округов возникла следующая ситуация. Окружная комиссия неправомерно отказала в регистрации одному из кандидатов. Потом он был зарегистрирован по решению суда, и были напечатаны новые бюллетени с его фамилией, а затем регистрация этого кандидата была отменена, и его фамилия вычеркнута из новых бюллетеней. Но часть избирателей успела досрочно проголосовать старыми бюллетенями, которые принципиально не отличались от бюллетеней нового образца. Московская городская избирательная комиссия приняла решение, согласно которому старые бюллетени, поданные досрочно проголосовавшими избирателями, следует считать недействительными. При этом особо подчеркивалось, что избиратели, получившие «неправильные» бюллетени, должны считаться проголосовавшими.

Похоже, что многие законодатели и провоприменители трактуют активное избирательное право как право избирателя получить бюллетень, поставить в нем некую отметку в определенном месте и опустить его в ящик для голосования. Дальнейшая судьба такого бюллетеня, т.е. голоса избирателя, уже к праву избирателя как будто бы отношения не имеет.

Аналогичный подход часто применяется и при решении вопроса о признании недействительными итогов голосования на избирательном участке. Так, на дополнительных выборах депутата Государственной Думы по Восточному одномандатному избирательному округу № 207 (о которых речь шла выше) итоги голосования на 6 участках, где избирателям вначале выдавались бюллетени с незаконно вычеркнутыми кандидатами, были признаны недействительными. В результате было отменено волеизъявление и тех избирателей (1102), которым были выданы «правильные» бюллетени.

Характерно в этом отношении решение Советского районного суда г. Владивостока, рассматривавшего вопрос о признании недействительными результатов выборов в Думу г. Владивостока по избирательному округу № 3, состоявшихся 17 января 1999 года[83] В этом решении содержится следующее сомнительное утверждение: «… Участковые избирательные комиссии не определяют кандидата, набравшего наибольшее количество голосов. Итогом работы участковой избирательной комиссии является лишь точный арифметический подсчет количества бюллетеней, поданных за каждого кандидата, участвующего в выборах. В случае появления «лишних» бюллетеней, когда, как пояснили участники про-

[82] Эти 770 недействительных голосов привели к тому, что кандидаты в советники, занявшие третью и четвертую позиции, поменялись местами. Поскольку округ был четырехмандатным, на результаты выборов такая перестановка не повлияла. А, в принципе, могла повлиять. В то же время 9 незаконно опущенных бюллетеней на результаты этих выборов повлиять практически не могли.

[83] См.: Постников А.Е., Алехичева Л.Г. Недействительность выборов. Законодательство и судебная практика. М., 2001. С. 85–105.

цесса, невозможно установить, за кого они поданы, по мнению суда, невозможно произвести точный подсчет голосов на участке, а значит, невозможно с достоверностью определить результат волеизъявления избирателей, проголосовавших на данном избирательном участке»[84].

На наш взгляд, понятие «результат волеизъявления избирателей, проголосовавших на данном избирательном участке» не имеет смысла[85]. Говорить можно либо о волеизъявлении отдельного избирателя, либо о волеизъявлении всех избирателей данного избирательного округа, поскольку именно округ является той единицей, где подводятся результаты выборов. Поэтому, по нашему мнению, признавать недействительными итоги голосования на отдельном участке можно только в том случае, когда невозможно достоверно установить волеизъявление всех избирателей на данном участке. В иных случаях нужно признавать действительными все бюллетени, из которых ясна воля избирателя. Что касается имевших место нарушений, то информация о них должна доводиться до сведения комиссии, устанавливающей результаты выборов. И только эта комиссия (а также соответствующий ее уровню суд или вышестоящая комиссия) вправе решать, могут ли данные нарушения повлиять на волеизъявление избирателей.

Подход, при котором любое нарушение влечет признание недействительными итогов голосования на участке, представляет серьезную опасность. В условиях, когда требования избирательного законодательства повсеместно нарушаются[86], а лица, допускающие такие нарушения, строго не наказываются (а чаще всего вообще не наказываются), данный подход стимулирует различные провокации, сознательные нарушения с целью срыва выборов.

По тем же причинам, по-видимому, следует исключить из законодательства возможность признания недействительными итогов голосования на отдельных территориях, входящих в состав избирательного округа и включающих несколько избирательных участков. Такая возможность в настоящее время законом предусмотрена, хотя и недостаточно четко отрегулирована.

Недостаточно отрегулирован в законе и вопрос о последствиях признания недействительными итогов голосования. По сложившейся практике данные протоколов комиссий тех участков, где итоги голосования признаны недействительными, не включаются в протокол вышестоящей комиссии. В принципе, это правильно, поскольку недействительность итогов голосования означает и недействительность данных, содержащихся в соответствующих протоколах. Однако при этом возникает одна серьезная проблема.

---

[84] См.: там же. С. 98.

[85] К сожалению, в законе отмена итогов голосования (в т.ч. на отдельном участке) и результатов выборов в округе идут через запятую, хотя эти вопросы должны решаться по-разному. Отсюда возникает возможность такого толкования закона.

[86] См., например: Факты и комментарии по результатам мониторинга выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации IV созыва. М., 2004. С. 20–22.

Для признания выборов состоявшимися необходимо определить, какой процент избирателей принял участие в выборах. А для этого – установить общее число избирателей, включенных в списки для голосования, и число избирателей, получивших бюллетени. Если же данные части протоколов не включаются в протокол комиссии, устанавливающей результаты выборов, то процент избирателей, принявших участие в выборах, будет определен без учета этих участков. Вряд ли такой подход можно считать правильным. Представляется, что при определении явки избирателей следует руководствоваться общим числом избирателей, включенных в списки (или, если были нарушения при составлении списков, тех, кто должен был быть включен) на всех избирательных участках[87].

Переходим теперь к вопросу о признании недействительными результатов выборов по избирательному округу. Основания, по которым может быть принято такое решение, целесообразно разделить на три группы:

– нарушения в ходе голосования и подсчета голосов;
– нарушения в период предвыборной агитации;
– незаконный отказ в регистрации кандидата или незаконная отмена регистрации кандидата.

Отметим, что только первая группа оснований дает право избирательной комиссии самостоятельно принимать решение о признании результатов выборов недействительными. В остальных случаях такое решение комиссия может принять только после соответствующего решения суда.

До 2002 года в законодательстве не было четкого разделения двух разных по сути вопросов: отмены решения избирательной комиссии об итогах голосования или результатах выборов и признания итогов голосования или результатов выборов недействительными. В «рамочном» законе от 12 июня 2002 года эти понятия уже разделены, правда, не вполне последовательно. Очевидно, что отмена решения об итогах голосования или результатах выборов не во всех случаях должна повлечь признание итогов голосования или результатов выборов недействительными. Во многих случаях действительная воля избирателей может быть выявлена путем повторного подсчета голосов[88].

---

[87] См. также: Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда. М., 2001. Т. 2. С. 129; Галушко И.В. Уроки судебной практики // Журнал о выборах. 2001. № 2. С. 16–23.

[88] В качестве примера неправильного подхода можно привести решения окружной избирательной комиссии по выборам депутата Московской городской Думы по избирательному округу № 19 от 16 мая 2000 года, а затем и Люблинского районного суда г. Москвы от 2 июня 2000 года. Этими решениями итоги голосования на нескольких избирательных участках были признаны недействительными в связи с тем, что в сводную таблицу территориальной избирательной комиссии района Марьино были внесены данные, не соответствующие протоколам участковых комиссий. При этом данные большинства протоколов указанных участковых комиссий сомнению не подвергались. Очевидно, что волеизъявление избирателей нетрудно было выявить из этих протоколов, в крайнем случае, путем повторного подсчета голосов на участках (См.: Любарев А.Е. Выборы в Москве: опыт двенадцати лет. 1989 – 2000. М., 2001. С. 304–307).

Возможны еще два случая, когда решение об отмене результатов выборов не влечет признание результатов выборов недействительными (пункты 7 и 8 статьи 77). При выборах по многомандатному округу нарушения со стороны отдельных кандидатов, указанные в пункте 2 данной статьи (т.е. нарушения, связанные с их агитационной кампанией), могут повлечь отмену решения только в части, касающейся этих кандидатов. При голосовании за списки кандидатов нарушения со стороны отдельных избирательных объединений, избирательных блоков, указанные в пункте 2 данной статьи, могут повлечь отмену решения о допуске этих объединений и блоков к распределению депутатских мандатов и перераспределение мандатов. Таким образом, и в этих двух случаях результаты выборов остаются действительными, но решение о результатах выборов должно измениться.

В решении Московского областного суда от 28 февраля 2000 года сформулирован общий подход к вопросу о признании результатов выборов недействительными: «… Необходимо установить: во-первых, что в ходе организации и проведения выборов имели место нарушения избирательного законодательства; во-вторых, что выявленные нарушения ставят под сомнение зафиксированные результаты голосования; в-третьих, что характер допущенных нарушений таков, что на момент рассмотрения жалоб уже невозможно с достоверностью определить действительное волеизъявление избирателей»[89].

При решении вопроса, влияют ли выявленные нарушения на результаты выборов, по-видимому, нет альтернативы «арифметическому» подходу. Необходимо определить (вычислить), могли ли результаты выборов оказаться другими в случае, если бы нарушений не было. Если получается, что могли[90], значит, волеизъявление избирателей с достоверностью определить нельзя.

Иллюстрацией может служить упоминавшийся казус в Восточном округе № 207. Разница между числом голосов за победившего кандидата и числом голосов «против всех» составила (по первоначальным данным) 7685 голосов. В то же время общее число избирателей на 6 участках, где были зафиксированы нарушения, составляло 12848 человек. Однако сопоставлять эти два числа неправомерно. В голосовании на этих участках принял участие 6531 избиратель, при этом 1102 избирателя получили «правильные» бюллетени. Таким образом, истинный «масштаб» нарушения составляет 5429 бюллетеней, что меньше разницы, обеспечившей победу кандидата. Следует также отметить, что избиратели, получившие эти бюллетени, не были лишены возможности проголосовать «против всех»; таким образом, нельзя полагать, что в случае отсутствия нарушения число голосов «против всех» было бы больше (скорее, наоборот).

---

[89] См.: Постников А.Е., Алехичева Л.Г. Недействительность выборов. Законодательство и судебная практика. М., 2001. С. 19, 66.

[90] Впрочем, ответ не всегда очевиден. Вряд ли допустимы утверждения вроде «если бы все избиратели проголосовали за такого-то кандидата» в тех случаях, когда на других аналогичных участках такого единодушия избирателей не наблюдалось.

Есть в избирательном законодательстве еще одна спорная норма, касающаяся признания недействительными результатов выборов. До 2002 года эта норма звучала так: результаты выборов признаются недействительными, если итоги голосования признаны недействительными не менее чем на одной четверти избирательных участков. В таком виде она справедливо подвергалась критике: отмечалось, что участки неравноценны по числу избирателей[91].

В «рамочном» законе от 12 июня 2002 года эта норма была скорректирована: теперь результаты выборов должны признаваться недействительными, если итоги голосования признаны недействительными на части избирательных участков, списки избирателей на которых на момент окончания голосования в совокупности включают не менее чем одну четвертую часть от общего числа избирателей, внесенных в списки избирателей на момент окончания голосования в соответствующем избирательном округе.

Вот тут-то как раз и должна возникнуть та проблема, о которой уже говорилось выше. Закон не уточняет, на основании какого документа следует определять, сколько избирателей включено в списки на участках, где итоги голосования признаны недействительными. Нет ясности и в вопросе, как подсчитывается общее число избирателей в округе, включаются ли в него избиратели, включенные в списки на участках, где итоги голосования признаны недействительными. И, наконец, как быть, если итоги голосования признаны недействительными из-за нарушения порядка составления списка избирателей?

Но есть и более общее критическое замечание, касающееся этой нормы как в прошлой, так и в действующей редакции. Зачем вообще нужна эта норма, разве не достаточно более общей нормы, обязывающей признавать недействительными результаты выборов, если невозможно с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей?

Действительно, возможна ведь ситуация, когда на четверти участков были допущены серьезные нарушения, но отрыв лидера от основного соперника настолько велик, что даже если бы все избиратели на этих участках проголосовали за соперника, он все равно не смог бы опередить лидера. Почему в этом случае надо признавать результаты выборов недействительными и отменять волеизъявление большинства избирателей? Один из защитников этой нормы дал однажды такой ответ: если уж на четверти участков были фальсификации, то, значит, они были везде, только доказать это не удалось. Думается, что такие аргументы нельзя признать правовыми.

Действующая редакция «рамочного» закона содержит два разных пункта, устанавливающих основания для отмены судом решения избирательной комиссии о результатах выборов или итогах голосования. Первый пункт (п. 2 ст. 77) дает исчерпывающий перечень оснований для отмены решения о результатах выборов,

---

[91] В пример приводился случай, когда итоги голосования были признаны недействительными на одном из четырех участков округа, где в списках значилось совсем небольшое число избирателей.

связанных с нарушениями со стороны победившего кандидата или избирательного объединения, избирательного блока. Речь идет о нарушениях в ходе агитационной кампании. Одно из четырех оснований безусловно – расходование средств помимо избирательного фонда в размере, превышающем 10% от его «потолка», или превышение «потолка» при расходовании средств из фонда более чем на 10%. Три другие основания[92] могут применяться при условии, что «указанное нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей»[93].

Второй пункт (п. 3 ст. 77) содержит открытый перечень оснований для отмены решения как об итогах голосования, так и о результатах выборов. Эти основания касаются любых нарушений, в том числе и тех, в которых нет вины победившего кандидата (в том числе и незаконный отказ в регистрации другого кандидата). При этом основное условие – «эти нарушения не позволяют выявить действительную волю избирателей».

Однако на практике доказательство того, что нарушения в ходе агитации (злоупотребление служебным положением, подкуп избирателей и т.п.) не позволяют выявить действительную волю избирателей, – задача нетривиальная. В отличие от нарушений в ходе голосования и подсчета голосов, здесь вряд ли возможно выработать объективные критерии. Так что решение в данном случае всегда будет субъективным.

Не прост и случай незаконного отказа в регистрации или незаконной отмены регистрации. Здесь на помощь могут прийти результаты социологических опросов. Однако и в данном случае степень субъективизма решения может быть довольно высокой. Впрочем, тут есть универсальный рецепт – не допускать сомнительных решений по отказу в регистрации или по ее отмене.

---

[92] Весьма странно, что в число «условных» оснований попало и злоупотребление свободой массовой информации. Непонятно, почему нарушение кандидатом Конституции должно караться только в случае, если это нарушение повлияло на волеизъявление избирателей?

[93] Формулировка «действительная воля избирателей» заменила прежнюю формулу «результаты волеизъявления избирателей» в связи с Постановлением Конституционного Суда № 1-П от 15 января 2002 года (см. выше).

Обеспечивает ли российское законодательство свободную конкуренцию на выборах?[94]

Одним из главным критериев свободных, честных, справедливых и подлинных выборов является наличие свободной конкуренции кандидатов и/или партий. Этому принципу посвящен ряд положений Документа Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ.

В частности, в пунктах 7.2, 7.6 и 7.7 этого документа, говорится о **свободной состязательности кандидатов**, о гарантиях, позволяющих политическим партиям **соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти**, о проведении политических кампаний **в атмосфере свобод и честности**.

Пункт 6 статьи 9 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств гласит: «Подлинные выборы предполагают **равные и справедливые** правовые условия для регистрации кандидатов, списков кандидатов и политических партий (коалиций). Регистрационные требования **должны быть ясными и не содержать условий, способных стать основанием для привилегий либо ограничений дискриминационного характера**. Не допускается произвольное или дискриминирующее применение норм о регистрации кандидатов, списков кандидатов и политических партий (коалиций)».

Процедуры выдвижения и регистрации кандидатов играют важнейшую роль в избирательном процессе: от этих процедур зависит, какой выбор будет у избирателя. Таким образом, от них зависит реализация не только пассивного, но и активного избирательного права.

Главная задача указанных процедур – обеспечить возможность выдвижения и регистрации тех кандидатов, которые пользуются поддержкой избирателей и имеют шансы на избрание. С другой стороны, целесообразно отсечь от избирательной гонки несерьезных кандидатов, тех, которые не имеют и не смогут получить ощутимой поддержки со стороны избирательного корпуса. Большое количество таких кандидатов затрудняет выбор избирателя, засоряет информационное пространство и сужает агитационные возможности основных кандидатов.

К сожалению, за 15 лет, прошедших с первых альтернативных выборов, так и не удалось выработать действенные процедуры, позволяющие решить обе задачи.

Основным способом поддержки выдвижения кандидата или списка кандидатов по-прежнему являлся сбор подписей избирателей. Однако процедуры сбора подписей и их проверки не обеспечивают решение основной задачи – регистрации именно тех кандидатов, которые пользуются поддержкой избирателей. С одной стороны, значительная часть кандидатов и списков кандидатов получает на выбо-

[94] Опубликована в Журнале о выборах. 2006. № 2. С. 53–57.

рах даже меньше голосов избирателей, чем количество представленных ими подписей. Например, на выборах депутатов Государственной Думы 1995 года таких списков было 16 (из 43), на выборах 2003 года – 7 (из 22). В прессе и среди экспертов постоянно обсуждается тема массовой подделки подписей избирателей. Еще в 1997 году А.А. Вешняков, занимавший тогда должность секретаря ЦИК РФ, отмечал, что «такой подход без должной ответственности лиц, собирающих подписи избирателей, действенного механизма проверки представленных в избирательные комиссии подписных листов привел к криминализации этого процесса, массовым фальсификациям подписных листов»[95].

С другой стороны, по результатам проверки подписей отказ в регистрации получают кандидаты, явно пользующиеся поддержкой избирателей. Например, на выборах депутатов Государственной Думы 1999 года не смог зарегистрироваться на основании собранных подписей депутат Государственной Думы Э.А. Воробьев. На выборах губернатора Ростовской области 2001 года из-за «забракованных» подписей не был зарегистрирован депутат Государственной Думы Л.А. Иванченко (получивший на предыдущих губернаторских выборах 31,6% голосов). На выборах Думы Усть-Ордынского Бурятского автономного округа 2004 года по результатам проверки подписных листов в регистрации было отказано списку окружного отделения Аграрной партии России – за два месяца до этого список данной партии на выборах в Государственную Думу занял на территории автономного округа второе место, получив 13,0% голосов.

Эти проблемы до сих пор не нашли адекватного решения.

В качестве одного из путей были предложены альтернативные способы поддержки выдвижения кандидатов. В 1999 году в качестве альтернативы сбору подписей был введен избирательный залог. Однако эта разумная мера в значительной степени обесценена непродуманными нормами, касающимися размера залога. Если по закону от 30 марта 1999 года залог мог устанавливаться в размере не более 15% от предельной суммы расходов средств избирательного фонда, то закон от 12 июня 2002 года жестко привязал залог к этой предельной сумме – 15%, не больше и не меньше. Расчеты показывают, что размер залога получается слишком высоким для того, чтобы для кандидатов он был предпочтительнее сбора подписей. Не случайно на выборах депутатов Государственной Думы 2003 года число кандидатов, зарегистрированных на основании залога, составило лишь 8,6% от общего числа кандидатов, зарегистрированных по одномандатным округам.

Изменения, внесенные в избирательное законодательство Федеральным законом № 93-ФЗ от 21 июля 2005 года, позволяют субъектам РФ снижать размер залога до 10% от предельной суммы расходов средств избирательного фонда, однако это послабление принципиально не решает проблему.

---

[95] См.: Вешняков А.А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. М., 1997, с. 71–72.

Еще одной альтернативной мерой стала введенная в 2002 году норма, освобождающая от сбора подписей (и внесения залога) партии, представленные в Государственной Думе, и выдвинутых ими кандидатов. В какой-то мере это справедливо, поскольку факт прохождения в Государственную Думу уже является подтверждением серьезности партии и ее кандидатов. Однако опыт последних лет показал, что, обеспечив себе льготный режим выдвижения, думские партии начали усложнять процедуру выдвижения для других субъектов избирательного процесса – своих потенциальных конкурентов.

Одной из главных задач было создание действенных процедур проверки подписных листов. Однако результатом всех нововведений стало то, что «забраковать» фальсифицированные подписи стало значительно труднее, чем подписи, честно собранные путем тяжелой и неблагодарной работы.

Принципиальным недостатком системы проверки подписных листов является то, что совершенно разные по своей природе недостатки имеют одинаковые юридические последствия. Российское законодательство различает *недостоверные* и *недействительные* подписи. По определению, которое дано в законе, недостоверная подпись – это «подпись, выполненная от имени одного лица другим лицом», или, иными словами, подделанная (фальсифицированная) подпись. Недействительная подпись – это «подпись, собранная с нарушением порядка сбора подписей избирателей и (или) оформления подписного листа». Перечень оснований для признания подписи недействительной обширен, но большинство из этих оснований связаны с ошибками и неточностями (иногда незначительными) со стороны избирателей, сборщиков подписей или уполномоченных инициативной группы.

Очевидно, что закон не должен предусматривать одинаковые правовые последствия для недействительных и недостоверных подписей, приравнивая таким образом уголовное преступление к мелкой ошибке при заполнении документа. Однако закон их приравнивает. В результате основная масса отказов в регистрации по итогам проверки подписных листов связана не с выявленными фальсификациями подписей, а с мелкими недостатками, неизбежными при честном сборе подписей в условиях избирательного цейтнота.

То, что основная масса подписей «бракуется» избирательными комиссиями не по причине их фальсификации, легко видеть на примере работы ЦИК РФ на федеральных выборах. Так, на выборах депутатов Государственной Думы 2003 года основные причины «выбраковки» подписей:

- неполные, неверные данные документов сборщика, не оговорены исправления – 22,35%;
- неполный адрес места жительства сборщика – 17,06%;
- дата внесения подписи выполнена не избирателем – 13,71%;
- нет даты подписи сборщика, не оговорены исправления в дате – 6,57%;
- неполный адрес места жительства избирателя – 6,42%;

– иные нарушения данных уполномоченного, не оговорены исправления – 6,28%.

В совокупности по этим основаниям были «забракованы» 72,4% подписей. В то же время по единственному основанию для признания подписи недостоверной (т.е. фальсифицированной) – подписи избирателя выполнены другим лицом – отвергнуто всего 0,47% из всех «забракованных» подписей[96]. И это не удивительно, поскольку выявление поддельных подписей – трудоемкая и дорогостоящая процедура, требующая привлечения квалифицированного эксперта–почерковеда.

Закон разрешает не проверять все представленные подписи, а производить выборочную проверку не менее 20% от необходимого числа подписей. При этом до 2005 года основанием для отказа в регистрации служило обнаружение при выборочной проверке 25 и более процентов недействительных и недостоверных подписей. Допустимое превышение числа представляемых подписей по сравнению с необходимым количеством также составляло 25%.

Законы 2005 года уменьшили допустимый процент брака и допустимое превышение числа представленных подписей для федеральных выборов до 5%, а для региональных и местных выборов – до 10%. Однако, по изложенным выше причинам, эти новеллы мало помогут борьбе с фальсификациями подписей. В то же время очевидно, что они приведут к усилению административного произвола при регистрации кандидатов и, в конечном счете, к снижению конкуренции на выборах.

Кроме того, полагаем принципиально неверным саму возможность отказа в регистрации на основании того, что при выборочной проверке выявлен большой процент недействительных подписей. Такая возможность допустима в случае недостоверных (т.е. фальсифицированных) подписей, поскольку фальсификация подписей избирателей представляет угрозу основам конституционного строя и законным интересам граждан РФ. Отказ же в регистрации в случае обнаружения в подписных листах недействительных подписей не может быть оправдан до тех пор, пока не будет доказано, что общее количество представленных достоверных и действительных подписей менее требуемого количества. Выявление в выборке 10% недействительных подписей означает лишь то, что число недействительных подписей в общем количестве представленных подписей **может** составить 10 и более процентов **лишь с определенной степенью вероятности**. Очевидно, что решения, касающиеся реализации гражданином пассивного избирательного права, не могут приниматься на основании вероятностных соображений.

Законы 2005 года также исключили возможность для кандидатов и партий одновременно представлять подписи избирателей и вносить избирательный залог. Такая возможность предоставлялась законами 1999 и 2002 годов и являлась гарантией реализации пассивного избирательного права. Ликвидация этой возмож-

[96] См.: Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 2003. Электоральная статистика. М., 2004. С. 67.

ности в совокупности с отмеченным выше ужесточением требований к подписным листам и тенденцией к росту размера избирательного залога (в связи с ростом предельных размеров избирательных фондов) неизбежно приведет к снижению конкуренции на выборах, к усилению отсева оппозиционных кандидатов.

Велика доля отказов в регистрации кандидатов и списков кандидатов и по иным причинам, не связанным с «выбраковкой» подписей избирателей. Масса отказов связана с оформлением документов. При этом закон не дает возможность кандидатам и партиям исправить допущенные неточности.

В период 1999–2002 годов значительное число случаев отказа в регистрации или отмены регистрации кандидатов было связано с неточностями в их декларациях о доходах и имуществе. В 2002 году недостоверность сведений о доходах и имуществе была исключена из оснований для отказа в регистрации и отмены регистрации. Однако в числе таких оснований оставалась, например, недостоверность сведений о работе кандидата. Так, на выборах депутатов Государственной Думы 2003 года в регистрации было отказано бывшему Генеральному прокурору РФ Ю.И. Скуратову из-за неточно указанной должности: Скуратов указал, что он является исполняющим обязанности заведующего кафедрой в Московском государственном социальном университете, в то время как формально он занимал должность профессора той же кафедры. Законы 2005 года исключили и это основание для отказа в регистрации, однако многие другие возможности для отстранения от выборов оппозиционных кандидатов остаются.

Еще большую тенденцию к пренебрежению избирательными правами граждан демонстрирует практика отмены или аннулирования регистрации кандидатов и списков кандидатов. Хотя институт отмены регистрации существует с 1990 года, угрожающие формы он приобрел после принятия Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 19 сентября 1997 года, в котором был установлен широкий, расплывчатый и открытый перечень оснований для отмены регистрации. В этот период решения об отмене регистрации кандидата в качестве санкции за допущенные нарушения стали непременным атрибутом выборов, превратились в одну из избирательных технологий. Впоследствии (в 2002 году) этот перечень был уточнен и сделан закрытым, однако переломить тенденцию уже не удалось – более того, она даже усилилась. В качестве примера можно привести выборы глав исполнительной власти субъектов РФ, состоявшиеся в ноябре–декабре 2004 года. Из 11 избирательных кампаний в 5 возникли скандалы, связанные с отменой регистрации или отказом в регистрации кандидатов, имеющих шансы на победу. От участия в выборах были отстранены:

– в Брянской области – действующий губернатор Ю.Е. Лодкин;
– в Волгоградской области – мэр Волгограда Е.П. Ищенко;
– в Курганской области – депутат Законодательного Собрания Свердловской области С.А. Капчук;
– в Псковской области – мэр Пскова М.Я. Хоронен;

– в Ульяновской области – генеральный директор ОАО «Ульяновский хладокомбинат» С.А. Герасимов (перед вторым туром).

Особо следует отметить практику отмены регистрации кандидата, вышедшего во второй тур выборов. Конституционный Суд РФ уже высказывал свою позицию по этому поводу. В Постановлении № 10-П от 11 июня 2002 года было сказано: «Если отменена регистрация кандидата, который на общих выборах получил весьма значительный по сравнению с другими кандидатами процент голосов избирателей, то проведение повторного голосования ставит под сомнение легитимность выборов. Поэтому федеральному законодателю надлежит применительно к таким случаям урегулировать вопрос о назначении новых выборов, исходя из указанного конституционно-правового критерия»[97].

Эта правовая позиция Конституционного Суда была попросту проигнорирована законодателями. При этом практика отмены регистрации кандидата, вышедшего во второй тур выборов, продолжается. В апреле 2003 года Норильский городской суд отменил регистрацию кандидата на должность Главы «Единого муниципального образования город Норильск» профсоюзного лидера В.В. Мельникова, набравшего в первом туре 47% голосов и опередившего основного соперника на 15%. После этого все остальные кандидаты сняли свои кандидатуры, и городская избирательная комиссия вынуждена была признать выборы несостоявшимися[98].

На выборах мэра Владивостока, прошедших в июле 2004 года, во второй тур вышли два кандидата: депутат Законодательного Собрания Приморского края В.В. Николаев (26,8%) и депутат Государственной Думы В.И. Черепков (26,4%). Однако после первого тура регистрация Черепкова была отменена Ленинским районным судом Владивостока. Депутату инкриминировали «использование преимуществ своего должностного положения», а именно: использование служебного помещения – общественной приемной депутата и бланков депутата Государственной Думы в целях своей предвыборной агитации. Основную часть решения суда занимает перечисление писем, направленных Черепковым на депутатских бланках в прокуратуру, Центризбирком, МВД и другие инстанции. Никакого отношения к предвыборной агитации они не имели; в них обращалось внимание на нарушения закона, что вполне входит в круг полномочий депутата. Что касается обвинения в использовании служебного помещения, то оно основано лишь на том, что в приведенных письмах это помещение указывалось в качестве обратного адреса.

На выборах Главы Администрации Ульяновской области в декабре 2004 года, как уже упоминалось выше, после первого тура была отменена регистрация генерального директора ОАО «Ульяновский хладокомбинат» С.А. Герасимова, набравшего в первом туре 20,9% голосов избирателей.

---

[97] См.: Собрание законодательства РФ, 2002, № 25, ст. 2515.

[98] На повторных выборах, прошедших через полгода, В.В. Мельников уверенно победил уже в первом туре.

Отметим, что высшие судебные инстанции Российской Федерации изредка высказывают правовую позицию, которая контрастирует со сложившейся судебной практикой. Так, в определении Кассационной коллегии Верховного Суда РФ 6 марта 2000 года (по делу об отказе в регистрации В.В. Жириновского на выборах Президента РФ) отмечается, что «согласно общему правилу, какая-либо ответственность может возникать при наличии вины лица, не исполнившего обязанность, либо исполнившего ее ненадлежащим образом (отступления от этого правила допускаются лишь в случаях, специально установленных законом)… Без наличия вины кандидата … права избирателей … не могут быть защищены за счет необоснованного ограничения права и возможности кандидата быть избранным на должность Президента РФ, каковым является обжалованный заявителем отказ в регистрации кандидата»[99].

Не менее важный вывод был сделан в уже цитированном Постановлении Конституционного Суда РФ от 11 июня 2002 года: «Отмена регистрации кандидата, выступающая в качестве санкции за совершенное правонарушение, как связанная с ограничением избирательных прав, должна осуществляться на основе вытекающего из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации принципа соразмерности. Поэтому суд, принимая соответствующее решение, не вправе исходить из одних лишь формальных оснований отмены регистрации».

К сожалению, судебная практика и после принятия указанных решений продолжает игнорировать эти важнейшие принципы соразмерности вины и санкции и презумпции невиновности кандидата. Наиболее наглядными примерами являются описанные выше случаи Ю.И. Скуратова и В.И. Черепкова, а также кандидатов в депутаты муниципальных Собраний Москвы в 2004 году[100].

Отдельного упоминания заслуживает практика аннулирования регистрации списка кандидатов (или отказа в регистрации) из-за выбытия из него более 25% кандидатов. Эта практика получила распространение на региональных выборах, где списки включают небольшое число кандидатов, и 25% иногда составляет всего 2 человека.

Такие случаи имели место:

– в Брянской области – в отношении возглавляемого депутатом Государственной Думы С.Ю. Глазьевым избирательного блока «За достойную жизнь»;
– во Владимирской области – в отношении партии «Родина»;
– в Магаданской области – в отношении избирательного блока «Наша Родина – Колыма»;
– в Свердловской области – в отношении Российской партии пенсионеров;
– в Ямало-Ненецком автономном округе – в отношении ЛДПР и избирательного блока «Наш Ямал – в защиту прав и гарантий северян».

---

[99] См.: Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда. М., 2001, т. 2, с. 583–589.

[100] См.: Бузин А.Ю. Московские муниципальные выборы 2004 года: история фальсификации. М., 2005. С. 29–52.

В ряде случаев было доказано, что выбытие кандидатов было обусловлено давлением, которое на них оказывали представители власти. Таким образом, «выбивание» из списка кандидатов с целью аннулирования регистрации списка также превратилось в элемент административной избирательной технологии. В 2005 году в избирательное законодательство было внесено изменение, увеличившее с 25 до 50% долю выбывших кандидатов, при которой аннулируется список. Однако эта новелла лишь затруднит, но не исключит возможность использования указанной технологии. Кроме того, законодатели отказались признать давление на кандидата обстоятельством, вынуждающим его снять свою кандидатуру. Одновременно в качестве основания для отказа в регистрации списка кандидатов добавлено «выбытие кандидатов, в результате чего число региональных групп в списке кандидатов оказалось меньше установленного законом» – в результате этой новеллы данная технология может получить новое развитие.

В целом изменения, внесенные в избирательное законодательство в 2005 году, расширяют возможности для отмены регистрации кандидатов. Так, в пункт 1 статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» добавлен запрет агитации, нарушающей законодательство РФ об интеллектуальной собственности. Сам по себе такой запрет правилен, однако нарушение пункта 1 данной статьи является основанием для отмены регистрации кандидата. Дело в том, что до последних изменений пункт 1 статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» содержал только запреты призывов к насильственному захвату власти, насильственному изменению конституционного строя, пропаганду войны, возбуждение социальной, расовой, национальной, религиозной ненависти и вражды. Поэтому отмена регистрации при подобных нарушениях вполне понятна. Теперь же нарушение интеллектуальной собственности по своим последствиям приравнивается к призывам к захвату власти. Таким образом, к основаниям для отмены регистрации добавляется нарушение довольно запутанного и плохо исполняемого законодательства об интеллектуальной собственности.

Кроме того, запрет на использование преимуществ должностного или служебного положения, относящийся ранее только к лицам, занимающим государственные должности, и журналистам, распространен на «членов органов управления организаций независимо от формы собственности». К тому же соответствующие нормы сформулированы столь нечетко, что позволяют их трактовать весьма широко. При этом использование преимуществ должностного или служебного положения является одним из оснований для отказа в регистрации или отмены регистрации, и это основание уже начало использоваться в борьбе с оппозиционными кандидатами (выше приводился пример В.И. Черепкова). С введением данной новеллы это основание (изначально придуманное для борьбы с административным ресурсом) может стать основным способом, с помощью которого власть будет устранять неугодных кандидатов.

Таким образом, новеллы избирательного законодательства в основном будут способствовать снижению конкуренции на российских выборах, которая во многих случаях и так не слишком велика.

Препятствия для свободной конкуренции на выборах: законодательство и правоприменительная практика[101]

Заметной тенденцией последних лет на российских выборах является снижение степени конкуренции. Это видно как на федеральном, так и на региональном уровне. Число партийных списков, участвующих в выборах депутатов Государственной Думы, неуклонно снижается, начиная с выборов 1999 года. Тем не менее, степень конкуренции на выборах федерального парламента и в 2007 году остается достаточно высокой – 11 списков. Что касается региональных выборов, то здесь снижение конкуренции уже становится серьезной проблемой.

Как видно из приведенной таблицы, средняя степень конкуренции на региональных выборах 2004–2006 годах поддерживалась на вполне приемлемом уровне (лишь в некоторых малонаселенных регионах в выборах участвовали всего 2–4 списка). Исключением были выборы первой половины 2005 года, где преобладали малонаселенные регионы. Однако уже в 2007 году степень конкуренции заметно снизилась. И хотя для декабрьских выборов такое снижение связано во многом с нежеланием некоторых политических партий отвлекаться от федеральной кампании, тем не менее конкуренция снизилась и по сравнению с декабрем 2003 года, когда партии находились в таких же условиях.

Уровень конкуренции между партийными списками на региональных выборах 2003–2007 годов

Период	Число избирательных кампаний	Среднее число списков, оставшихся в избирательном бюллетене
Декабрь 2003	7	6,7
Март 2004	6	7,3
Октябрь – декабрь 2004	11	7,6
Январь – май 2005	8	6,4
Октябрь – декабрь 2005	12	7,2
Март 2006	8	8,1
Октябрь – декабрь 2006	10	7,9
Март – апрель 2007	15	6,5
Декабрь 2007	9	4,9*

* Данные на 12 ноября 2007 года.

По мажоритарным округам средняя степень конкуренции пока удерживается примерно на уровне 5 кандидатов на один мандат. В то же время в некоторых ре-

[101] Опубликована в журнале: Российское электоральное обозрение. 2007. № 1. С. 20–28.

гионах среднее число кандидатов на мандат оказалось ниже 4 (Республика Коми, Тюменская область, Еврейская автономная область).

Еще более ярким показателем является степень отсева кандидатов и списков кандидатов. Так, на выборах, проходивших 8 октября 2006 года, из 80 заявленных партийных списков до выборов дошел 71, т.е. отсев составлял 9 списков (11%), из них только 4 не были допущены к выборам путем отказа в регистрации или отмены регистрации. На выборах, проходивших 11 марта 2007 года, из 135 заявленных списков до выборов дошел лишь 91, т.е. отсев составил 44 списка (33%), при этом 18 не были допущены к выборам путем отказа в регистрации или отмены регистрации. На выборах, назначенных на 2 декабря 2007 года, из 64 заявленных списков зарегистрированы 44, т.е. отсев составляет 20 списков (31%).

Но дело не только в количественных показателях. Важно то, что от участия в выборах часто отстраняются популярные кандидаты и партии. Среди отстраненных кандидатов на выборах регионального парламента довольно часто оказываются депутаты этого парламента уходящего созыва, депутаты представительных органов местного самоуправления, другие лица, явно пользующиеся поддержкой избирателей. От участия в выборах за обозреваемый период отстранялось большинство ведущих партий: ЛДПР (в Ямало-Ненецком АО), «Родина» (в 10 регионах, из них в 7 на выборах 12 марта 2006 года), СПС (в 3 регионах на выборах 11 марта 2007 года), «Яблоко» (в 4 регионах), Российская партия пенсионеров (в 6 регионах), Аграрная партия России (в 4 регионах), «Патриоты России» (в 5 регионах). На выборах 11 марта 2007 года в двух регионах отказ в регистрации получили списки КПРФ, правда, в обоих случаях этой партии все же в конечном счете удалось принять участие в выборах.

В данной работе анализируется, как положения российского избирательного законодательства и их интерпретация правоприменительными органами способствуют снижению конкуренции на выборах.

Сокращение числа политических партий и отмена избирательных блоков

Принятие в декабре 2004 года Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» привело после окончания установленного этим законом переходного периода к резкому сокращению числа зарегистрированных политических партий. Если к концу 2003 года полную процедуру регистрации прошли 46 партий, то к середине 2007 года их осталось всего 15.

Это привело к значительному сокращению числа партийных списков, участвующих в выборах депутатов Государственной Думы, – с 23 на выборах 2003 года до 11 на выборах 2007 года. Тем не менее, следует признать, что политические партии, прекратившие существование в результате «партийной реформы 2004 года», и раньше не играли на федеральных выборах существенной роли и, по всей видимости, не имели шансов успешно выступить на нынешних выборах.

Иная ситуация на региональных выборах. Еще в 2003 году вступило в силу положение закона, отменившее региональные партии и запретившее непартийным общественным объединениям самостоятельно участвовать в выборах. Однако слабость региональных отделений большинства политических партий, в том числе ведущих, их оторванность от проблем конкретного региона и ориентация на обслуживание федеральных лидеров приводили к тому, что представители региональной элиты предпочитали участвовать в выборах по мажоритарной системе как независимые кандидаты, а по пропорциональной системе – под вывеской малоизвестных партий либо избирательных блоков, образованных такими партиями. Кроме того, некоторые политические партии, слабо представленные в целом по стране, имели достаточно дееспособные отделения в определенных регионах (наиболее яркий пример – партия «Свобода и народовластие», возглавлявшаяся депутатом Государственной Думы от Владивостока В.И. Черепковым).

В результате некоторые слабые с федеральной точки зрения партии довольно успешно выступали на выборах в отдельных регионах. Так, на выборах в Народное Собрание Республики Ингушетия второе место заняла Российская партия Мира, в Народное Собрание Карачаево-Черкесской Республики прошла партия «Истинные патриоты России», в Государственный Совет Республики Адыгея – Российская объединенная промышленная партия, в Законодательное Собрание Приморского края – партия «Свобода и народовластие».

Еще более успешно выступали на региональных выборах избирательные блоки – пока они не были запрещены Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ. Из 19 избирательных кампаний 2003–2005 годов, где участвовали блоки, в 15 их списки были допущены к распределению депутатских мандатов. Трижды (в Алтайском крае, Амурской и Сахалинской областях) избирательные блоки становились лидерами избирательной кампании, еще в пяти регионах блоки занимали вторую позицию. В состав успешных избирательных блоков входили 15 партий, впоследствии ликвидированных судом или вынужденных прекратить свое существование в статусе партий (Объединенная российская партия «Русь», Социал-демократическая партия России, Народно-патриотическая партия России, Гражданская партия России, Российская объединенная промышленная партия, Республиканская партия России, Консервативная партия России, Российская конституционно-демократическая партия, Национально-консервативная партия России, «Евразийская партия – Союз патриотов России», партии «За Русь святую», «СЛОН», «Созидание», «Евразия» и «Союз»).

Таким образом, отмена избирательных блоков и сокращение числа политических партий несомненно сыграли роль в снижении конкуренции на региональных выборах.

Условия регистрации кандидатов и партийных списков: подписи и залог

До 2004 года все кандидаты и все партии находились в равном положении: они должны были либо представить подписи избирателей в свою поддержку, либо

внести избирательный залог. При этом допускалось одновременное представление подписей и внесение залога, который играл в данном случае страховочную роль: если подписи «браковались», кандидат или список могли быть зарегистрированы по залогу.

После выборов депутатов Государственной Думы 2003 года три партии, прошедшие в Государственную Думу, были освобождены от сбора подписей и внесения залога (т.н. парламентская льгота). Получив такую существенную привилегию, они стали ужесточать правила регистрации для всех остальных.

В 2005 году в российское избирательное законодательство были внесены три новеллы, призванные усложнить порядок регистрации кандидатов и списков кандидатов для всех, кроме парламентских партий и их кандидатов. Во-первых, допустимый процент недостоверных и недействительных подписей был сокращен с 25% от необходимого числа подписей до 5% на федеральных и 10% на региональных и местных выборах. Во-вторых, так же было сокращено и допустимое количество «запасных» подписей. В-третьих, была установлена жесткая альтернатива – подписи или залог: если после внесения залога представляются подписи, избирательная комиссия их не принимает; если после представления подписей вносится залог, избирательная комиссия его возвращает.

Результатом действия этих новелл на выборах депутатов Государственной Думы стал отказ в регистрации списков трех партий (из семи, представивших подписи): у одной доля «брака» в подписных листах составила всего 5,14%, у другой – 8,6%, у третьей – 17,3%. Отметим, что у всех четырех партий, списки которых были зарегистрированы по подписям, доля «брака» превышала 4,5%, т.е. они «прошли на грани».

Что касается региональных выборов, то ситуация сильно различается для разных субъектов РФ. Региональным законодателям предоставлены достаточно широкие возможности для регулирования порядка регистрации кандидатов и партийных списков. Выбор размера избирательного залога ограничен лишь тем, что этот размер довольно жестко привязан к «потолку» избирательного фонда – он может составлять от 10 до 15% от «потолка». Это препятствует установлению низких размеров залога, но для повышения залога до самых невероятных размеров никаких препятствий нет.

Самый высокий на сегодняшний день размер залога для партий был установлен в Санкт-Петербурге (90 млн. руб.). Высокие размеры залога установлены также в Краснодарском (30 млн. руб.), Красноярском (15 млн. руб.) и Пермском (9 млн. руб.) краях, Московской (15 млн. руб.) и Томской (9 млн. руб.) областях. Для кандидатов высокие размеры залога установлены в Республике Коми (1,5 млн. руб.), Красноярском крае (750 тыс. руб.), Липецкой (1,5 млн. руб.), Пензенской (750 тыс. руб.) и Томской (900 тыс. руб.) областях. Если же подсчитать отношение величины залога к числу избирателей, то для партий лидером остается Санкт-Петербург (24,3 руб.), за ним следуют Камчатский край (22,4 руб.), Республика Тыва (21,9 руб.) и Томская область (11,9 руб.); для кандидатов лидирует Липецкая

область (45,7 руб.), за ней следуют Республика Коми (30,3 руб.), Камчатский край (25,8 руб.), Томская область (25,0 руб.), Республика Тыва (21,1 руб.) и Псковская область (13,9 руб.).

В отношении необходимого количества подписей избирателей еще в 1994 году было установлено важное ограничение – не более 2% от числа избирателей в соответствующем избирательном округе. При этом одни регионы установили максимально возможное требование – 2%, другие в основном остановились на 1% (здесь, по-видимому, главную роль сыграл пример федерального законодателя – аналогичные требования действовали для кандидатов–одномандатников на выборах в Государственную Думу и для кандидатов на должность Президента РФ в 1996 и 2000 годах).

Играют роль и сроки, отводимые региональным законом на выдвижение кандидатов (списков кандидатов) и сбор подписей. Минимальный срок для этих действий, установленный федеральным законом, – 30 дней. Реальный срок зависит не только от положений регионального закона, но зачастую также от даты публикации решения о назначении выборов, поскольку во многих законах начало срока привязано к этой дате, а окончание – ко дню голосования. В результате этот срок может сильно различаться. Так, на выборах, прошедших 11 марта 2007 года, данный срок колебался от минимума в 30 дней (Республика Коми, Мурманская и Омская области) до 50–53 дней (Вологодская, Ленинградская и Тюменская области).

Как показывает анализ, соотношение на региональных выборах кандидатов, зарегистрированных по трем основаниям (парламентская льгота, подписи, залог), в значительной степени отражает то, как региональное законодательство регулирует порядок регистрации. Так, на выборах, проходивших во второй половине 2006 года – первой половине 2007 года, доля кандидатов, зарегистрированных на основании парламентской льготы, составляла более 50% в Липецкой, Омской, Псковской, Тюменской областях и Еврейской автономной области. В Липецкой и Томской областях ни один из кандидатов не был зарегистрирован на основании залога, менее 10% кандидатов были зарегистрированы по залогу в Республике Коми, Республике Тыва, Чувашской Республике, Красноярском крае, Новгородской, Омской и Псковской областях. Напротив, в тех регионах, где были установлены приемлемые размеры залога, большинство кандидатов, не имеющих парламентскую льготу, регистрировались на основании залога; особенно это характерно для крупных регионов (Приморский и Ставропольский края, Самарская и Тюменская области).

Проблемы регистрации на основании собранных подписей

Как отмечалось в предыдущем разделе, ужесточение требований к доле «брака» в подписных листах с 25 до 10% и запрет одновременного представления подписей и залога привели к тому, что кандидаты и партии стали меньше рассчитывать на сбор подписей и больше ориентироваться на внесение залога. В то же

время во многих регионах установлены завышенные размеры залога, и далеко не каждый кандидат и не каждая партия оказываются в состоянии вносить такие суммы. Поэтому продолжаются попытки регистрироваться на основании подписей избирателей, однако растет количество отказов в регистрации по результатам проверки подписных листов.

Так, из 71 списка, участвовавшего в региональных выборах 8 октября 2006 года, 32 были зарегистрированы на основании избирательного залога и только 12 – на основании подписей избирателей. При этом двум спискам было отказано в регистрации по итогам проверки подписных листов (в одном случае партия обжаловала отказ в суд, но безуспешно). Еще один список, которому было первоначально отказано в регистрации из-за недостаточного количества действительных подписей (список партии «Патриоты России» в Республике Тыва), был восстановлен судом; однако в данном случае избирательная комиссия, вынесшая решение об отказе, «сыграла в поддавки», отказавшись в суде обосновывать свое решение.

На региональных выборах 11 марта 2007 года из 91 списка, участвовавшего в выборах, 35 были зарегистрированы на основании избирательного залога и только 14 – на основании подписей избирателей (еще один список, зарегистрированный по подписям, был отозван партией, передумавшей участвовать в выборах). При этом 10 спискам было отказано в регистрации по итогам проверки подписных листов. В этот раз ни одной партии не удалось оспорить отказ из-за «выбраковки» подписей – ни в суде, ни в ЦИК РФ. Напротив, регистрация списка партии «Патриоты России» в Ставропольском крае была отменена судом, который более строго, чем краевая избирательная комиссия, подошел к оценке подписных листов. Таким образом, из 26 списков, пытавшихся зарегистрироваться на основании подписей, успешно прошли процедуру регистрации лишь 15 (отсев – 42%).

На выборах депутатов Законодательного Собрания Красноярского края, прошедших 15 апреля 2007 года, из 6 партий, представивших подписи избирателей, первоначально был зарегистрирован список только одной. Пять партий, получивших отказ, обжаловали его, но удовлетворена была жалоба только Демократической партии России, причем за удовлетворение жалобы высказалась сама избирательная комиссия, признавшая в суде, что допустила «технические ошибки».

Анализ показывает, что основная причина «выбраковки» подписей не связана с их фальсификациями, а основана на недостатках (часто мелких и несущественных) в данных об избирателях или сборщиках. Так, на выборах депутатов Законодательного Собрания Пермского края было отказано в регистрации по одномандатному округу кандидату Н.Е. Каданцеву на том основании, что 44 избирателя в графе о месте жительства не указали субъект РФ (при том, что г. Кунгур, где они проживали, является единственным населенным пунктом в России с таким названием). В других случаях признавались недействительными все подписи на листе, где не был указан код органа, выдавшего паспорт сборщику подписей, или были описки в дате его рождения.

Повсеместной стала практика привлечения к проверке подписных листов сотрудников МВД. Фактически это приводит к вмешательству в избирательный процесс со стороны органа исполнительной власти. При этом заключения сотрудников МВД часто основываются на ошибках в паспортных базах, однако доказать наличие таких ошибок крайне сложно в условиях ограниченного времени и большого числа данных, требующих перепроверки.

Большое число подписей признается недействительными на основании утверждений о том, что дата внесения подписи не поставлена избирателем собственноручно. Эти утверждения основываются на заключении эксперта–почерковеда (часто из тех же органов МВД). При этом обычно не принимаются во внимание свидетельства самих избирателей, поставивших свою подпись (примерами являются отказы в регистрации списка Аграрной партии России в Приморском крае и партии «Яблоко» в Санкт-Петербурге).

Отметим, что Санкт-Петербургский городской суд по жалобе партии СЕПР признал незаконной проверку подписей, проводимую сотрудниками МВД, однако Верховный Суд РФ с этим не согласился и решение городского суда отменил.

В целом анализ показывает, что отказы в регистрации на основании «выбраковки» подписных листов часто получают кандидаты и партийные списки, имеющие действительную поддержку избирателей и хорошие шансы победить на выборах. Так, в Усть-Ордынском Бурятском автономном округе в феврале 2004 года были «забракованы» подписи в поддержку списка Аграрной партии России, которая за два месяца до этого на выборах в Государственную Думу заняла в округе второе место, получив 13% голосов. В 2007 году на выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга отказ в регистрации по итогам проверки подписей получил список партии «Яблоко», всегда успешно выступавшей на выборах в этом городе. На выборах депутатов Законодательного Собрания Пермского края в 2006 году избиркомы «забраковали» подписи депутатов Законодательного Собрания Пермской области К.Н. Окунева и И.Г. Неустроева, а также депутата Пермской городской Думы М.Б. Касимова. При этом Окуневу и Неустроеву удалось добиться регистрации через суд, и Окунев был избран депутатом, а Неустроев занял второе место, получив 29% голосов.

В то же время процедуру регистрации по подписям успешно проходят кандидаты и партии, которые поддержкой избирателей не пользуются и по результатам выборов получают ничтожную долю голосов. Так, на выборах, прошедших во второй половине 2006 года – первой половине 2007 года, из 30 списков, зарегистрированных по подписям, 18 (т.е. больше половины) получили меньше голосов, чем число представленных ими подписей, причем некоторые – в 4–6 раз меньше. На выборах депутатов Законодательного Собрания Пермского края из 54 кандидатов, зарегистрированных по подписям, 15 получили меньше голосов, чем число представленных ими подписей.

Проблемы, связанные с представлением кандидатами документов, необходимых для регистрации

Среди оснований для отказа в регистрации и исключения кандидата из партийного списка все большую роль играет отсутствие необходимых документов или отсутствие в представленных документах необходимых сведений. При этом часто эта норма толкуется расширительно, и под понятие непредставления всех необходимых документов подтягиваются самые ничтожные недостатки выявленных документов. Так, на выборах депутатов Законодательного Собрания Пермского края поводом для отказа в регистрации служили, в частности, непредставление копий чистых листов паспорта либо проставленные в паспорте кандидата отметки о пересечении российско-украинской границы (что трактовалось как представление недействительного паспорта). На мартовских выборах 2007 года в Псковской области основанием для исключения кандидатов из списка СПС служили: представление кандидатом для подтверждения сведений о среднем специальном образовании справки об окончании колледжа вместо диплома или его дубликата, не указание кандидатом в своем заявлении о согласии баллотироваться об отсутствии у него имущества, мелкие различия в наименовании должности в заявлении кандидата и в копии его трудовой книжки и т.п.

Отметим, что с принятием Федерального закона от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ из оснований для отказа в регистрации была правомерно исключена недостоверность сведений о кандидате. Однако анализируемая нами судебная практика показывает, что избирательные комиссии и суды по-прежнему руководствуются этим основанием, лишь формально модифицировав его в отсутствие документов, подтверждающих достоверность сведений. При этом как отсутствие документов трактуется представление недействительных документов, а недействительными они считаются только потому, что подтверждают недостоверные сведения.

В 2006 году в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» была введена обязанность избирательной комиссии извещать кандидата (представителя избирательного объединения) не позднее, чем за три дня до дня заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата (списка кандидатов), о выявленных ею неполноте сведений о кандидатах или несоблюдении требований закона к оформлению документов. Но, как показывает практика мартовских выборов 2007 года, эта норма пока не работает. Избирательные комиссии не выполняют свою обязанность по информированию кандидатов и партий о выявленных недостатках в представленных ими документах, но при этом активно пользуются предоставленным им правом отказывать кандидатам в регистрации из-за выявленных недостатков. Суды же игнорируют принцип равенства всех перед законом: невыполнение прямых требований закона со стороны избирательных комиссий они учитывают в меньшей степени, чем мелкие недостатки со стороны кандидатов, не в полной мере (часто в силу недостаточного понимания) выполняющих требования закона.

Отказ в регистрации или аннулирование регистрации списка в связи с выбытием кандидатов

До 2005 года закон предусматривал отказ в регистрации списка кандидатов либо аннулирование его регистрации из-за выбытия из него более 25% кандидатов. Этими нормами в 2004–2005 годах воспользовались в ряде регионов для того, чтобы не допустить на выборы достаточно популярные партии и блоки. Во Владимирской области отказ в регистрации на этом основании получил список партии «Родина», в Ямало-Ненецком автономном округе – списки ЛДПР и избирательного блока «Наш Ямал – в защиту прав и гарантий северян». В Брянской области была аннулирована регистрация возглавляемого депутатом Государственной Думы С.Ю. Глазьевым списка избирательного блока «За достойную жизнь», в Магаданской области – избирательного блока «Наша Родина – Колыма», в Свердловской области – Российской партии пенсионеров.

В ряде случаев было доказано, что выбытие кандидатов происходило из-за давления, которое на них оказывали представители власти. Таким образом, «выбивание» из списка кандидатов с целью аннулирования регистрации списка превратилось в элемент административной избирательной технологии.

В 2005 году в избирательное законодательство было внесено изменение, увеличившее с 25 до 50% долю выбывших кандидатов, при которой аннулируется список. Однако эта новелла лишь затруднила, но не исключила возможность использования указанной технологии. Кроме того, законодатели отказались признать давление на кандидата обстоятельством, вынуждающим его снять свою кандидатуру. В то же время усилилась практика исключения кандидата из списка из-за недостатков в представленных им документах (см. предыдущий раздел), и это тоже способствует отстранению партий от выборов. Так, на выборах 11 марта 2007 года отказ в регистрации в Тюменской области получил список КПРФ после того, как из него на основании незначительных недостатков в представленных документах были исключены 10 кандидатов из 15.

Одновременно в 2005 году в качестве основания для отказа в регистрации списка кандидатов добавлено «выбытие кандидатов, в результате чего число региональных групп в списке кандидатов оказалось меньше установленного законом». Эксперты сразу предупредили, что данная норма приведет к новому развитию технологии «выбивания кандидатов из списка»[102]. Этот прогноз, к сожалению, сбылся на региональных выборах, прошедших 11 марта 2007 года.

Законы Республики Дагестан, Вологодской и Псковской областей предусматривали обязательное разбиение партийных списков на региональные группы. При этом в Вологодской и Псковской областях региональные группы должны были соответствовать одномандатным округам, и количество этих групп должно было быть равно числу округов (17 и 22 соответственно). В Республике Дагестан ре-

[102] См.: Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: Материалы международной конференции / Под ред. А.В. Иванченко и А.Е. Любарева. М., 2006. С. 75.

гиональные группы должны были соответствовать муниципальным образованиям (а в г. Махачкале – административным районам города), и количество групп должно было быть равно количеству соответствующих территорий (53).

В сочетании с цитированной выше нормой федерального закона это означало, что выбытие даже одной региональной группы становится основанием для отказа в регистрации списка.

На выборах 11 марта 2007 года по этому основанию было отказано в регистрации спискам СПС в во всех трех регионах, а в Республике Дагестан также было отказано в регистрации списку КПРФ.

Списку СПС в Вологодской области было отказано в регистрации в связи с выбытием из списка на основании личных заявлений трех кандидатов, входивших в Никольскую группу, в результате чего число групп в списке составило 16 вместо требуемых законом 17.

Списку СПС в Псковской области было отказано в регистрации в связи с выбытием из него трех кандидатов, входивших в Печорскую группу, и двух кандидатов, входивших в Опочковскую группу, в результате чего число групп в списке составило 20 вместо требуемых законом 22. Все пять кандидатов выбыли из списка на основании решения областной избирательной комиссии, в основном в связи с непредставлением документов, подтверждающих сведения, указанные в заявлении о согласии баллотироваться (фактически речь шла о представлении справки вместо дубликата диплома и о представлении копии не всех страниц трудовой книжки), а двое – еще и на том основании, что они якобы являются членами партии СЕПР. Областной суд признал незаконным исключение трех из них, но при этом решил, что один из этих трех кандидатов должен быть исключен из списка «по вновь возникшим обстоятельствам» (личное заявление), и в результате список СПС не был допущен к участию в выборах.

Списку СПС в Республике Дагестан было отказано в регистрации в связи с выбытием из него четырех кандидатов, входивших в Хасавьюртовскую группу, в результате чего число в групп в списке составило 52 вместо требуемых законом 53. При этом один из выбывших кандидатов впоследствии пытался отозвать свое заявление о выходе из списка, сообщив, что написал его в результате давления и шантажа со стороны должностных лиц.

Списку КПРФ в Республике Дагестан было отказано в регистрации в связи с выбытием из него двух кандидатов, входивших в Акушинскую группу, и трех кандидатов, входивших в Рутульскую группу, в результате чего число в групп в списке составило 51 вместо требуемых законом 53. Решением Президиума Верховного суда Республики Дагестан один из кандидатов, входивших в Рутульскую группу, был восстановлен в списке, поскольку его утверждение о вынужденной подаче им заявления не было опровергнуто материалами дела. На следующий день Верховный суд Республики Дагестан восстановил в списке одного кандидата, входившего в Акушинскую группу. После этого список КПРФ был восстановлен, так как количество групп в нем вернулось к исходному числу 53.

Между тем, нормы региональных законов, позволяющие отказывать в регистрации списка из-за выбытия из него небольшого числа кандидатов, не соответствуют не только демократическим стандартам, но и правовой позиции Конституционного Суда РФ, выраженной им в Постановлении от 25 апреля 2000 года № 7-П, поскольку устанавливают ответственность, не соразмерную деянию, и приводят к неправомерному ограничению прав и свобод граждан.

Проблемы, связанные с соблюдением порядка выдвижения кандидатов политическими партиями

Одним из оснований для отказа в регистрации кандидата или списка кандидатов является несоблюдение требований к их выдвижению, предусмотренных Федеральным законом «О политических партиях». А поскольку в этом законе сказано, что выдвижение должно осуществляться в соответствии с уставом партии, то это положение толкуется как возможность отказа в регистрации за нарушение партией положений своего устава.

Контроль за соблюдением партиями Федерального закона «О политических партиях» и собственных уставов возложен на Росрегистрацию. В результате от позиции этого ведомства, входящего в систему исполнительной власти, стало зависеть не только количество партий, которые имеют право участвовать в выборах, но и участие этих партий в каждых конкретных выборах.

Как показала практика, позиции Росрегистрации и ЦИК РФ не всегда совпадают (ЦИК РФ обычно относится к партиям либеральнее). В результате в ряде случаев отказы в регистрации партийных списков на региональных выборах, мотивированные несоблюдением требований к их выдвижению (а также отказы в заверении списков на этих же основаниях), были отменены ЦИК РФ или судом.

Так, на выборах депутатов Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области в 2006 году областная избирательная комиссия отказала в регистрации списку Российской партии Жизни, поскольку Росрегистрация сочла областную конференцию партии, на которой был выдвинут список, нелегитимной из-за того, что, по ее мнению, ранее неправильно было оформлено решение о создании в областной организации местных отделений. Решение оспаривалось в суде: областной суд поддержал решение избиркома, но Верховный Суд РФ это решение отменил, признав, что выдвижение списка соответствовало требованиям закона.

На выборах депутатов Законодательного Собрания Пермского края в 2006 году временная избирательная комиссия отказалась заверить список, выдвинутый партией «Народная воля», сочтя, что выдвижение списка на собрании регионального отделения происходило с грубыми нарушениями. При этом ряд претензий касался несоблюдения требований, не содержащихся ни в законе, ни в уставе партии. ЦИК РФ отменил это решение, отметив, что избирком не вправе проверять соблюдение партией устава, а официального заключения Росрегистрации не было. Однако из-за потери времени партия не успела подать документы на регистрацию.

На выборах депутатов Самарской Губернской Думы в 2007 году областная избирательная комиссия отказала в регистрации списку СПС, сочтя незаконным исключение из него нескольких кандидатов до подачи списка на заверение. Это решение было отменено ЦИК РФ, которая пришла к выводу, что действия партии соответствовали закону.

Однако в других случаях претензии к порядку выдвижения партийного списка становились основанием для его отстранения от участия в выборах (а также отстранения кандидатов, выдвинутых партией по одномандатным округам). Так, на выборах депутатов Законодательного Собрания Республики Карелия в 2006 году была отменена регистрация списка партии «Яблоко» на том основании, что в выдвижении делегатов на республиканскую конференцию участвовало менее половины членов регионального отделения партии, хотя законодательство соответствующего требования не содержит. На выборах депутатов Московской областной Думы в 2007 году не был зарегистрирован список партии «Зеленые» на том основании, что при выдвижении в качестве кандидатов лиц, не являвшихся членами партии, не соблюдался особый порядок их выдвижения. На выборах депутатов Законодательного Собрания Красноярского края 2007 года одним из оснований для отказа в регистрации списка Партии Возрождения России стало заключение Росрегистрации о нелегитимности съезда партии, выдвинувшего список.

Отмена регистрации как санкция за нарушение закона

Избирательное законодательство предусматривает возможность отмены регистрации кандидата или партийного списка в качестве санкции за нарушение закона этим кандидатом или руководителями партии. Основаниями для такой санкции являются в основном серьезные нарушения: экстремистская деятельность, злоупотребление должностным положением, использование значительных средств помимо избирательного фонда, подкуп избирателей.

Однако правоприменительные органы зачастую практикуют расширительное толкование этих оснований, и в результате санкции применяются даже в случае незначительных нарушений или действий, которые лишь с большой натяжкой можно признать нарушениями.

Так, одним из оснований отмены регистрации списка Народной партии РФ на выборах депутатов Калининградской областной Думы в 2006 году стало обвинение ее в возбуждении социальной ненависти и вражды «по отношению к отдельной социальной группе по профессиональному признаку» – речь шла об агитационном материале, рассказывавшем о злоупотреблениях, совершаемых сотрудниками милиции.

Отмена регистрации В.В. Мельникова на выборах мэра Норильска в 2003 году была мотивирована использованием кандидатом денежных средств помимо избирательного фонда, в качестве которого квалифицировалось изготовление им листовок по расценкам, которые суд достаточно произвольно счел заниженными.

Одним из оснований отмены регистрации В.И. Плотникова на выборах мэра Перми в 2006 году стало обвинение в подкупе избирателей, в качестве которого квалифицировалось данное в одном из интервью обещание в случае избрания сразу же сделать бесплатный проезд для пенсионеров. А на выборах депутатов Государственного Совета Республики Коми в 2007 году регистрация кандидата А.Г. Рогова была отменена за то, что он по просьбе одного молодого человека дал ему 500 руб. на лечение его матери.

Особенно циничными на фоне многочисленных случаев злоупотребления на выборах должностным положением высшими чиновниками выглядят примеры отмены регистрации кандидатов и партийных списков, где в качестве основания используются обвинения в «использовании преимуществ должностного положения» рядовыми депутатами. Так, на выборах мэра Владивостока в 2004 году была отменена регистрация депутата Государственной Думы В.И. Черепкова за то, что он использовал якобы в целях своей предвыборной агитации бланки депутата Государственной Думы (на самом деле они использовались для жалоб на нарушения закона в прокуратуру и ЦИК РФ) и общественную приемную депутата (обвинение основано лишь на том, что в данных жалобах это помещение указывалось в качестве обратного адреса). Одним из оснований для отмены регистрации списка партии «Родина» на выборах депутатов Московской городской Думы в 2005 году и списка Народной партии РФ на выборах депутатов Калининградской областной Думы в 2006 году стало указание в агитационных материалах рабочих депутатских телефонов – в качестве контактных. Отметим, что с 2005 года злоупотребление должностным положением в качестве основания для отмены регистрации распространяется не только на лиц, занимающих государственные должности, но и на «членов органов управления организаций независимо от формы собственности».

В 2005 году к основаниям для отмены регистрации кандидатов было добавлено нарушение довольно запутанного и плохо исполняемого законодательства об интеллектуальной собственности. И данное основание уже не раз использовалось для устранения неугодных кандидатов. Так, на выборах депутатов Законодательного Собрания Приморского края в 2006 году была отменена регистрация Н.В. Марковцева за то, что в его агитационных материалах были воспроизведены без согласия обладателей авторских прав некоторые известные плакаты времен Гражданской и Великой Отечественной войн. А на выборах главы г. Щелково Московской области в 2006 году одним из оснований отмены регистрации кандидата И.С. Коровина стало то, что в своих агитационных материалах он был изображен на фоне некоторых архитектурных сооружений, чем якобы нарушил авторские права их создателей.

Заключение

Нарушение принципов свободной конкуренции стало в последние годы главным недостатком российских выборов. Это нарушение выражается в первую

очередь в том, что органы власти и подконтрольные им избирательные комиссии и суды, злоупотребляя процедурами отказа в регистрации и отмены регистрации кандидатов и списков кандидатов, часто проводят селекцию кандидатов и партий, не допуская к выборам тех из них, кто имеет хорошие шансы на победу.

По нашему мнению, к вопросам регистрации кандидатов и партийных списков необходимо подходить, исходя из конституционных принципов, определяющих выборы как высшее непосредственное выражение власти народа и закрепляющих право граждан быть избранными в органы власти. Закон может (и в соответствующих обстоятельствах должен) устанавливать определенные требования к гражданам, которые хотят баллотироваться на выборах. Однако эти требования должны быть направлены исключительно на то, чтобы отсеять несерьезных кандидатов, которые заведомо не имеют и не смогут получить поддержки значительной части избирателей. Именно с этой целью установлены три альтернативных основания для регистрации: подписи избирателей, избирательный залог, выдвижение парламентской партией.

Главный смысл проверки подписных листов состоит в том, чтобы убедиться, что кандидат действительно получил поддержку определенного числа избирателей. Данные об избирателях и сборщиках подписей важны не сами по себе, а лишь для обеспечения возможности проверки. Поэтому не выдерживает никакой критики признание подписи недействительной из-за таких описок и неполных данных, которые не препятствуют однозначной идентификации избирателя (например, по такому основанию, как отсутствие указания в адресе субъекта РФ в тех случаях, когда нет никаких сомнений относительно этого субъекта РФ).

И, тем более, неприемлем отказ в регистрации из-за недостатков в документах, не имеющих отношения к основаниям для регистрации. Особенно неадекватными выглядят придирки к документам об образовании кандидата – при том, что никаких образовательных цензов в российском избирательном законодательстве нет и быть не может, а сведения об образовании кандидата даже не включаются в избирательный бюллетень.

В конце 2006 года был сделан правильный шаг для преодоления таких конфликтов: избирательным комиссиям вменено в обязанность информировать кандидата или партию о недостатках в их документах. Однако при этом установлены неудачные сроки: кандидату или партии дается лишь два дня для исправления отмеченных недостатков. Хотя такие конфликты чаще всего связаны с документами, представляемыми при выдвижении кандидатов, которые лежат в комиссии иногда по месяцу. Правильнее обязать комиссию сразу же проверить документы и сообщить кандидату об их недостатках не позднее, чем на четвертый день со дня представления документов. А для того, чтобы данное требование исполнялось на деле, необходимо, чтобы несоблюдение его было основанием для отмены решения комиссии об отказе в регистрации.

Что касается отказа в регистрации или отмены регистрации в качестве санкций за нарушение закона, то, по нашему мнению, такие санкции допустимо при-

менять лишь за нарушение самого избирательного законодательства. Мы же видим, что избирательные комиссии и суды лишают граждан возможности реализовать свое конституционное право за любые прегрешения (и серьезные, и совсем пустяковые): пропуск срока обмена паспорта, фактическое проживание не по месту постоянной регистрации, манипуляции с документами об образовании – и даже за то, что соответствующие ведомства не урегулировали вопрос об оформлении пересечения российско-украинской границы. Недопустимо карать отменой регистрации и за нарушение законодательства об интеллектуальной собственности.

Между тем, еще в 2002 году Конституционный Суд РФ отметил, что «отмена регистрации кандидата, выступающая в качестве санкции за совершенное правонарушение, как связанная с ограничением избирательных прав, должна осуществляться на основе вытекающего из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации принципа соразмерности. Поэтому суд, принимая соответствующее решение, не вправе исходить из одних лишь формальных оснований отмены регистрации»[103]. По нашему мнению, это правило должно относиться и к случаям отказа в регистрации, когда такой отказ выступает в качестве санкции за то или иное нарушение закона. Данный принцип нужно четко ввести в избирательное законодательство и контролировать в правоприменительной практике.

Кроме того, в определении Кассационной коллегии Верховного Суда РФ от 6 марта 2000 года отмечалось, что «согласно общему правилу, какая-либо ответственность может возникать при наличии вины лица, не исполнившего обязанность, либо исполнившего ее ненадлежащим образом (отступления от этого правила допускаются лишь в случаях, специально установленных законом)… Без наличия вины кандидата … права избирателей … не могут быть защищены за счет необоснованного ограничения права и возможности кандидата быть избранным»[104]. Однако вопрос о наличии вины кандидата в допущенных им нарушениях (например, в том, что в его паспорте стоит украинский штамп) судами обычно даже не ставится.

Что касается участия в выборах политических партий и их региональных отделений, то следует отметить, что на этом пути выставлены два барьера – приобретение партией официального статуса (что в основном связано с ее численностью) и поддержка выдвижения в виде подписей или залога (кроме парламентских партий). Между тем, наличие одновременно двух барьеров фактически никак не обосновано, и от одного из них необходимо избавиться. И хотя барьер, связанный с численностью партии, по нашему мнению, в меньшей степени отвечает демократическим стандартам, в нынешних условиях легче, по-видимому, отказаться от второго барьера. Такие предложения – освободить от сбора подписей и внесе-

---

[103] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июня 2002 года № 10-П // Собрание законодательства РФ. 2002. № 25. Ст. 2515.

[104] См.: Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда. М., 2001, т. 2, с. 583–589.

ния залога все политические партии (которых осталось всего 15) – уже звучали, и их следует поддержать.

По сути же возведен еще и третий барьер – признание Росрегистрацией «легитимности» съезда, конференции или собрания, на которых были выдвинуты списки. Как показывает практика, здесь придирки также бывают совершенно несоразмерными, а часто и не основанными на положениях закона. А главное – никакой правовой логике не отвечает подход, при котором действия Росрегистрации, избиркомов и судов мотивируются защитой прав рядовых членов партии, а эта защита приводит к лишению этой партии права участвовать в выборах. Вряд ли члены партии нуждаются в такой «защите», которая сродни лечению головной боли при помощи гильотины.

Одним из серьезных препонов для реализации пассивного избирательного права в последнее время становится завышенный размер избирательного залога. Этому способствует привязка размера залога к «потолку» избирательного фонда. Необходимо отказаться от такой привязки и одновременно установить федеральным законом для размера залога верхний предел, который лучше всего связать с числом избирателей в округе.

В целом необходимо подвергнуть коренной ревизии все нормы избирательного законодательства, касающиеся регистрации кандидатов и партийных списков. В противном случае выборы будут лишены реальной конкурентности и превратятся в чистую декорацию.

Российские суды формируют новую концепцию избирательных прав граждан[105]

20 июня 2007 года Верховный Суд РФ оставил в силе решение Мособлсуда от 28 апреля 2007 года, признавшего законной методику, по которой распределялись депутатские мандаты на выборах в Московскую областную Думу. Заявители (три кандидата из списка партии «Справедливая Россия», которые не получили мандатов) оспаривали областной закон от 29 ноября 2006 года, который ввел на выборах в облдуму метод делителей Империали вместо традиционной для России методики Хэйра[106]. К этому закону у них было две претензии. Во-первых, метод Империли нарушает принцип пропорциональности. Во-вторых, изменения избирательного закона должны были вступить в силу не раньше, чем через 10 дней после их публикации (как того требует федеральное законодательство), а не на следующий день после публикации, как это было записано в ст. 2 оспариваемого закона. Если бы они вступили в силу на 9 дней позже, они не должны были применяться на выборах в Мособлдуму, так как избирательная кампания стартовала 2 декабря 2006 года.

Но на заседании Верховного Суда РФ речь о законности метода Империали как такового не шла. Обсуждался только срок вступления в силу закона, изменившего методику. Суть в том, что 10-дневная отсрочка вступления в силу касается не любого регионального закона, а только законов «по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина».

И весь спор свелся к вопросу, можно ли считать, что оспариваемый закон относится к сфере прав и свобод человека и гражданина. В результате суд согласился с позицией законодателей Московской области и прокурора, согласно которой закон, прямо регулирующий распределение мандатов в органе публичной власти, не относится к сфере прав и свобод человека и гражданина.

Вот характерная цитата из решения Мособлсуда: «*Московским областным судом при вынесении данного решения учитывается, что текст оспариваемого Закона Московской области № 207/2006-ОЗ очень небольшой по объему – одна страница с пятью абзацами. Закон фактически носит достаточно узкий, технический характер: устанавливает математический расчет квоты депутатских мест, получаемых партиями для голосования на выборах*». Трудно это комментировать: как может юрист назвать вопрос о распределении мандатов узким и техническим, и как он может апеллировать к объему закона, когда ребенку понятно, что на права и свободы человека и гражданина может влиять изменение даже одной цифры?!

---

[105] Опубликована в Интернете: http://www.votas.ru/sud-Imp.html, 21.06.2007.

[106] Подробнее об этих методиках см. Верховный Суд считает, что жульничество с распределением мандатов права избирателей не нарушает, http://www.votas.ru/imperial.html (см. также в настоящем сборнике, с. 217–224).

А вот что на суде сказал представитель Мособлизбиркома (цитата не точная, т.к. пока не расшифрована стенограмма, но за смысл ручаюсь): это избирательный закон, и он никак не связан с правами граждан. А вот высказывание прокурора: вопрос защиты избирательных прав полностью урегулирован федеральным законодательством. И еще одно его высказывание: метод распределения мандатов, использованный в областном законе, разумен и справедлив.

Таким образом, российские суды постепенно формируют новую концепцию избирательных прав граждан. Не так давно (9 февраля 2007 года) Санкт-Петербургский городской суд по жалобе А.Б. Марковой высказал позицию, согласно которой отказ в регистрации списка кандидатов не нарушает права граждан, входящих в этот список. И это определение Верховный Суд РФ 26 февраля 2007 года поддержал. И вот теперь – еще одно решение, наглядно показывающее, что понимает суд под избирательными правами.

Кратко новую концепцию можно сформулировать следующим образом. Активное избирательное право – это исключительно право гражданина получить в комиссии бюллетень и опустить его в урну. Как будем учтен голос избирателя – это уже к его правам не относится. Пассивное избирательное право – это исключительно право гражданина быть выдвинутым в качестве кандидата. Вопросы регистрации в качестве кандидата и тем более вопросы избрания депутатом к праву, которое в Конституции РФ именуется «правом быть избранным», уже не относятся.

С чем я нас всех и поздравляю!

P.S. До сих пор я считал эталоном абсурда хазановскую фразу: «они вышли с антисоветским лозунгом «Вся власть – советам!». Теперь, пожалуй, позиция «вопрос о распределении мандатов не имеет отношения к праву быть избранным» может с ней поспорить.

Как защитить избирательные права граждан?[107]

На этой конференции уже много говорилось о выборах, избирательном законодательстве и избирательных правах граждан. И это не случайно. Выборы – важнейший институт демократии, а избирательные права – важнейшие из политических прав граждан, ключевой элемент их права на участие в управлении государством.

Здесь много говорили также о борьбе с коррупцией. И это тоже имеет непосредственную связь с выборами. Я разделяю тезис, блестяще сформулированный известным политтехнологом В.В. Полуэктовым: «*власть, избранная с помощью лжи и подтасовок, не коррупционной быть не может*»[108].

Сейчас в России сложилась ситуация, когда «*только ленивый не критикует выборы*»[109]. И есть за что. Конкуренция постоянно снижается, а административный ресурс становится все более доминирующим. Все чаще поступают сообщения о давлении на избирателей, о фальсификациях итогов голосования. Все больше территорий, где, по официальным данным, результаты голосования за представителей власти приближаются к 100%.

Естественно, возникает вопрос: в чем дело – в плохом избирательном законодательстве или в неправильном его применении? Я полагаю, что дело и в том, и в другом.

О недостатках российского избирательного законодательства можно говорить часами[110]. Но если обрисовать ситуацию в двух словах, то можно сказать, что оно, во-первых, бессистемное, во-вторых, в нем доминируют процедурные правила, которые препятствуют реализации избирательных прав граждан. Последнее хорошо видно на примере норм, регулирующих регистрацию кандидатов. Это ведь важнейший вопрос – вопрос реализации пассивного избирательного права. А здесь все определяется тем, чтобы все документы были «без сучка и задоринки». Мне кажется, у нас нет ни одной другой сферы, где бы были такие жесткие требования к оформлению документов.

Что касается неправильного правоприменения, то его лучше всего проиллюстрировать следующим примером. Председатель Избирательной комиссии Иркут-

---

[107] Опубликована в кн.: Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 9. Т. 1. М., 2009. С. 1065–1067.

[108] Полуэктов В. Грязевые кингстоны Кремля (http://www.izbass.ru/tg07-gd02.htm).

[109] Пылин В.В. Проблемы независимости избирательных комиссий // Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов / под ред. А.В. Иванченко и А.Е. Любарева. М., 2006. С. 293–297.

[110] Подробный критический анализ российского избирательного законодательства, сложившегося к концу 2005 года, можно найти в книге: Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов / под ред. А.В. Иванченко и А.Е. Любарева. М., 2006. Критический анализ изменений, внесенных в избирательное законодательство в последние годы, см.: Любарев А.Е. Изменения избирательного законодательства в 2004–2007 годах // Российское электоральное обозрение. 2007. № 1. С. 4–19 (см. также в настоящем сборнике, с. 27–55).

ской области (к сожалению, уже бывший) профессор В.В. Игнатенко в одном из интервью так прокомментировал решение окружной избирательной комиссии, отказавшей в регистрации кандидату из-за отсутствия банковского штампа в платежном поручении: «*Если бы эти юристы учились у меня, я бы выставил им двойки по конституционному и избирательному праву*»[111].

Я бы еще отметил, что плохое законодательство и его тенденциозное применение создают кумулятивный эффект. Неудачно сформулированные нормы закона, по сути, провоцируют правоприменителей принимать решения, нарушающие избирательные права граждан. В результате основаниями для отказов в регистрации становятся мелкие недостатки в подписных листах, не связанные с их фальсификациями и не свидетельствующие о том, что избиратели не ставили свои подписи в этих листах, а также другие недостатки в оформлении документов, не имеющие отношения к вопросу о серьезности кандидата и несоразмерные принимаемому решению об отказе в регистрации[112].

Все же для справедливости следует учесть, что дело не только в избирательном законодательстве и его применении. Я обращаюсь к примеру, который на этой секции приводила Е.П. Дубровина. В Курганской области на выборах в сельсовет в марте 2007 года голосовать пришли всего два избирателя. Но там в избирательном округе было всего то ли 30, то ли 35 избирателей, поэтому явка составила около 7%[113]. А в Москве и Санкт-Петербурге были случаи, когда явка составляла и 4, и даже 1%[114]. Так что не Курганская область поставила рекорд низкой явки.

Но обратите внимание: это все касается муниципальных выборов. На региональных выборах тоже бывает относительно низкая активность избирателей, но там явка все же редко опускается ниже 30%. А здесь – вплоть до 1%. Главная причина, по-видимому, в том отношении избирателей к местному самоуправлению, которое проистекает из его бесправия и бессилия, о чем здесь тоже уже говорилось.

Но есть еще один аспект. Два избирателя, которые приняли участие в том злополучном голосовании, – это кандидат и его приятель. Возникает естественный вопрос: а где же были другие кандидаты, почему они не пришли голосовать и никого с собой не привели? Ответа на этот вопрос я не нашел, но резонно предпо-

---

[111] См.: Игнатенко В. Нахожусь только под атмосферным давлением. Всякое другое на меня не действует // Восточно-Сибирская правда. 2008. 20 сентября. (http://www.vsp.ru/show_article.php?id=47047).

[112] См.: Любарев А.Е. Препятствия для свободной конкуренции на выборах: законодательство и правоприменительная практика // Российское электоральное обозрение. 2007. № 1. С. 20–28 (см. также в настоящем сборнике, с. 154–169).

[113] См.: Любарев А. О рекорде низкой явки (http://www.votas.ru/record.html).

[114] Явка 4,4% была зафиксирована в избирательном округе № 4 на дополнительных выборах советников районного Собрания района Гольяново г. Москвы 16 апреля 2000 года. Явка 0,9% была зафиксирована в избирательном округе № 146 на повторных выборах депутатов Муниципального совета муниципального образования Звездное г. Санкт-Петербурга 2 сентября 2007 года.

ложить, что других кандидатов не было. Но если кандидат был всего один, то стоит ли удивляться низкой явке?

Я полагаю, что главная беда наших выборов – это снижение их конкурентности. Все остальные беды – в основном производные от этого. Само же снижение конкурентности – следствие того, что «*государственная бюрократия вмешивается в избирательный процесс – чтобы не избрали кого-нибудь не того*», как это признал недавно в своем Послании Федеральному Собранию действующий Президент Российской Федерации[115].

Что делать? Начнем с избирательного законодательства. Это одна из тех отраслей законодательства, где у депутатов всегда будут интересы, отличные от интересов избирателей. Поэтому депутаты никогда не создадут закон, который бы полностью удовлетворял критериям защиты избирательных прав граждан. Центризбирком тоже участник избирательного процесса, у него есть собственные интересы, и когда он разрабатывает избирательные законы, то в значительной мере пишет их под себя.

Единственный способ создать хорошее избирательное законодательство – создавать его силами общественности и юридического сообщества. Мы сейчас под эгидой Ассоциации «ГОЛОС» начинаем такой общественный проект по созданию Избирательного кодекса Российской Федерации[116]. Он будет открытым, мы рассчитываем активно обсуждать наши наработки с общественностью и юристами, в том числе и участниками этой конференции. Первый экспертный «круглый стол» по обсуждению проекта состоялся в Москве 25 ноября 2008 года, и такие «круглые столы» будут проводиться регулярно.

Мы понимаем, что власть вряд ли захочет принять проект, который мы создадим. Но, во-первых, мы надеемся показать, что можно создать избирательное законодательство, свободное от большинства недостатков, которые ему присущи сейчас. Во-вторых, если наш проект получит поддержку юридического сообщества, власть с этим как-то будет вынуждена считаться.

Что касается правоприменения, то я возвращаюсь к примеру «двойки по конституционному праву». Было бы очень полезно, если бы юридическое сообщество периодически выставляло такие двойки и тем, кто принимает безобразные законы, нарушающие конституционные права граждан, и тем, кто применяет закон вопреки его духу, в нарушение основополагающих конституционных принципов. Я понимаю, что боязнь потерять уважение юридического сообщества будет, видимо, более слабым стимулом, чем боязнь потерять должность или депутатское кресло. Тем не менее это все же некоторый стимул, и пренебрегать им не стоит.

Я обращаюсь к аналогии с медициной. Человек с медицинским образованием, который применяет свои специальные знания для того, чтобы лишать людей

---

[115] http://www.kremlin.ru/text/appears/2008/11/208749.shtml.
[116] http://www.golos.org/r84.html.

жизни, будет исторгнут из медицинского сообщества. Его вряд ли кто-нибудь будет называть врачом. А как мы должны относиться к юристу, который применяет свои специальные знания для того, чтобы лишать людей их конституционных прав? Будем ли мы его считать юристом и своим коллегой? Я прошу подумать об этом.

Трогательная забота об избирательных правах инвалидов[117]

Президент подписал Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования механизмов обеспечения избирательных прав граждан». Как отмечается, закон направлен на приведение законодательства РФ о выборах и референдумах в соответствие с Конвенцией о правах инвалидов в части, касающейся создания инвалидам условий для полноценной реализации избирательных прав и права на участие в референдуме. Конвенция эта, кстати, вступила в силу три года назад.

Не могу не вспомнить два интервью годичной давности. Тогда в ответ на презентацию нашего проекта Избирательного кодекса член ЦИК Майя Гришина заявила, что «*действующее избирательное законодательство оптимально*», а председатель профильного думского комитета Владимир Плигин сказал: «*Вряд ли сейчас стоит что-то принципиально менять в избирательном законодательстве. Для федеральных выборов оно практически разработано во всех своих аспектах*».

Так вот – подписанный вчера Президентом закон стал 10-м изменением избирательного законодательства, произведенным за последний год (то есть за период с июня прошлого года, после этих двух интервью). А всего с начала работы Государственной Думы пятого созыва Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» меняется 24-й раз, Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» – 13-й раз. Плюс на очереди еще три законопроекта, которые прошли первое чтение две недели назад и, по-видимому, будут окончательно приняты до конца текущей сессии.

В общем, как и все предыдущие циклы, перед федеральными кампаниями происходит интенсивная правка избирательного законодательства. Правда, вносимые изменения все же не столь принципиальны, как в предыдущем цикле.

Но вернемся к закону, призванному обеспечить права инвалидов. Из текста его становится ясно, что речь идет в основном об инвалидах по зрению. Можно было бы за них порадоваться, если бы в законе не содержались специальные оговорки: избирательные участки, для которых изготавливаются специальные трафареты для самостоятельного заполнения бюллетеня, и избирательные участки, где на информационном стенде размещаются материалы, выполненные крупным шрифтом и (или) с применением рельефно-точечного шрифта Брайля, определяются решением организующей выборы, референдум комиссии, а на выборах в федеральные органы государственной власти – избирательной комиссии субъекта РФ. Иными словами, обеспечиваться будут права не всех инвалидов, а только тех,

[117] Опубликована в Интернете: http://www.golos.org/news/100, 15.06.2011.

кто проживает в определенных местах. То есть инвалидов, извините за неполиткорректное выражение, поделят на «белых» и «черных».

Почему же не все участки будут обеспечены средствами для инвалидов? Не хватит денег? Кстати, интересно, что, по мнению авторов законопроекта и Правового управления Государственной Думы, его реализация не потребует дополнительных финансовых затрат, покрываемых за счет федерального бюджета.

Трогательна забота депутатов о кандидатах, которые не имеют возможности самостоятельно написать заявление о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу, заверить подписной лист, заполнить или заверить иные документы, предусмотренные законом. Теперь они могут воспользоваться для этого помощью другого лица, но полномочия этого лица должны быть заверены нотариально. Правда, у меня возникает вопрос: а как такие граждане, если их выберут, смогут исполнять депутатские обязанности?

Сложно мне понять и смысл новеллы, согласно которой Пенсионный фонд будет теперь раз в полгода представлять в избирательные комиссии сведения о численности инвалидов в муниципальных образованиях «с указанием групп инвалидности». Что можно будет извлечь из такой информации? Если бы их хотя бы делили по характеру заболевания, тогда бы был хоть какой-то смысл.

В общем, впечатление – поставили галочку, сделали вид, что позаботились об инвалидах. Об инвалидах, конечно, заботиться надо. Но главное все же – обеспечить избирательные права всех граждан – и инвалидов, и не инвалидов. А с этим у нас много проблем, которые наши законодатели и правоприменители стараются не замечать.

Кандидаты не должны страдать из-за ошибок законодателей[118]

В этом году по инициативе Рабочей группы при Госсовете по совершенствованию избирательного законодательства был принят Федеральный закон от 23 июля 2011 года № 259-ФЗ, которым, в частности, установлены единые формы подписных листов и единый порядок их проверки. Это было правильным решением, поскольку ранее эти вопросы для региональных и муниципальных выборов регулировались региональными законами, и эти законы зачастую содержали требования, ущемляющие избирательные права граждан.

Однако низкое качество принимаемых законов (усугубленное спешкой перед летними каникулами) проявилось и тут. И сейчас начинают выплывать ошибки этого закона.

Первый сигнал пришел в середине сентября из Обнинска. Там инициативная группа по проведению местного референдума обнаружила в подстрочнике Приложения 9, что в подписном листе должна быть «собственноручная подпись члена инициативной группы…, осуществлявшего сбор подписей», хотя Закон не требует, чтобы на местном референдуме (в отличие от федерального) сбор подписей осуществляли исключительно члены инициативной группы.

Тогда инициаторы референдума обратились в ЦИК, и от секретаря ЦИК Николая Конкина пришел оперативный ответ: право сбора подписей принадлежит не только членам инициативной группы, а подстрочник в соответствии с новыми требованиями закона в подписном листе можно вообще не воспроизводить.

Гораздо хуже ошибка, которая обнаружилась на днях (спасибо Олегу Карнаухову[119]). В Приложении № 8 (и только в нем) в подстрочнике пропущена дата рождения сборщика подписей. Приложение это относится к сбору подписей в поддержку выдвижения кандидата на муниципальных выборах.

Понятно, что сборщик подписей заполняет данные, руководствуясь подстрочником, и вряд ли он при этом сверяет этот подстрочник с текстом закона, где сказано, что сборщик обязан указать дату своего рождения (п. 12 ст. 37 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав…»). И уже начались отказы в регистрации на этом основании.

И оспорить такой отказ трудно: действительно, нарушено императивное требование закона. Но все же вопрос остается.

В том же Федеральном законе (подпункт «з» пункта 6.4 статьи 38) сказано, что недействительными признаются все подписи в подписном листе, «если сведения о лице, осуществлявшем сбор подписей избирателей, … указаны в подписном листе не в полном объеме». Что в данном случае означает «не в полном объеме»? Не в полном с точки зрения п. 12 ст. 37 или с точки зрения Приложения № 8?

---

[118] Опубликована в Интернете: http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/826354-echo/, 2.11.2011.

[119] http://www.gosbook.ru/node/37786/

Если толковать эту неопределенность с точки зрения презумпции прав кандидата (а именно так надо действовать в избирательном праве), то браковать такие подписные листы нельзя. Не должен кандидат страдать из-за ошибок законодателей! Может быть, ЦИК и здесь сможет оперативно отреагировать?

Раздел IV. Проблемы пропорциональной избирательной системы

Пропорциональная избирательная система: анализ российского опыта[120]

Пропорциональная избирательная система обладает несомненными достоинствами. И главное достоинство состоит в том, что она позволяет избирать парламент, политический состав которого адекватно отражает политический плюрализм общества, который представляет интересы значимых групп населения, в том числе не имеющих ярко выраженной территориальной концентрации и поэтому лишенных возможности проводить своих представителей в мажоритарных избирательных округах.

Однако это достоинство проявляется не автоматически, а только при соблюдении определенных условий. И одно из главных условий – развитая партийная система, позволяющая гражданам свободно объединяться в политические партии при минимальном вмешательстве в этот процесс государства, и как результат – наличие партий, в совокупности адекватно отражающих интересы различных социальных групп и политический расклад в обществе.

Если существуют созданные естественным путем стабильные партии, выставляющие свои списки в каждом избирательном цикле, имеющие достаточно внятные программы, которые со временем корректируются, но не меняются на нечто противоположное, тогда избиратель знает, за что он голосует, и результаты голосования действительно отражают общую волю. Если этого нет, воля избирателей неизбежно в той или иной степени искажается.

Одно из самых серьезных искажений происходит тогда, когда возникает раскол партий или блоков, получивших депутатские мандаты. В этом случае уже невозможно сказать, в какой степени пропорции частей, на которые раскололась партия, соответствуют позиции избирателей, которые за эту партию проголосовали.

Таким образом, можно полагать, что достоинства пропорциональной избирательной системы не смогут в полной мере проявиться в Российской Федерации до тех пор, пока в стране не сложится развитая партийная система. В связи с этим возникает закономерный вопрос: способствует ли пропорциональная система развитию партий?

На эту тему продолжаются давние споры. Именно необходимостью развития партий 12 лет назад обосновывалось введение выборов половины Государствен-

---

[120] Опубликована в кн.: Сравнительное изучение парламентов и опыт парламентаризма в России: выборы, голосование, репрезентативность: материалы Всероссийской научной конференции, посвященной 100-летию принятия закона о выборах депутатов I Государственной думы. Санкт-Петербург, 15–16 декабря 2005 г. / Под ред. Ю.Н. Солонина, Л.В. Сморгунова. СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2005. С. 106–109.

ной Думы по пропорциональной системе. Этот же мотив звучал и при установлении обязательности применения пропорциональной системы на региональных выборах, и на нынешнем этапе – при переходе к выборам Государственной Думы полностью по пропорциональной системе.

Но существует и иная точка зрения, согласно которой преждевременное введение пропорциональной системы препятствует созданию нормальных партий, эффективной многопартийности.

Мы полагаем, что вопрос несколько сложнее. Во-первых, избирательная система является не единственным фактором, от которого зависит становление партийной системы. И в этой связи нам представляется, что существенное торможение в развитии партий в России было связано сначала с отсутствием закона о политических партиях, а потом – с принятием этого закона в крайне неудачном варианте.

Во-вторых, на формирование партийной системы сказывается и система разделения властей, реальная роль представительных органов власти, доминирование публичного или теневого механизма принятия решений. Если полномочия исполнительной власти гипертрофированы и доминирующую роль играет находящийся вне сферы публичной политики аппарат исполнительной власти, то роль политических партий заведомо становится вторичной.

В-третьих, и пропорциональная, и мажоритарная система воздействуют на партийное развитие в нескольких направлениях, вызывая как позитивные, так и негативные последствия. Поэтому важно найти способы усилить позитивную и минимизировать негативную компоненту у обеих систем.

По нашему мнению в условиях становления партийной системы оптимальной является смешанная система выборов. Именно мажоритарная составляющая позволяет снизить негативные стороны пропорциональной системы, учитывать интересы не только экстерриториальных, но и территориальных групп населения. Поэтому мы считаем, что введение смешанной системы на федеральных выборах было правильным решением, а отказ от нее в пользу чисто пропорциональной системы – серьезной стратегической ошибкой, которая может разбалансировать политическую систему и окончательно подорвать доверие граждан к партиям и выборам.

Нынешний столичный характер многих политических партий, их слабая активность в регионах во многом связаны с тем, что пропорциональная система долгое время применялась только на федеральном уровне. Принудительное ее внедрение на региональных выборах, при всех издержках и недостатках, свойственных любому принудительному процессу, все же, на наш взгляд, может способствовать приближению партий к избирателям и в конечном итоге к появлению реальных общероссийских политических партий. Если, конечно, положительные факторы не будут сведены на нет все более настойчивыми усилиями по административному управлению политическими процессами.

Серьезным недостатком российской практики применения пропорциональной избирательной системы является низкая степень представительности, то есть низкий процент голосов избирателей, который получают в совокупности списки кандидатов, допущенные к распределению мандатов. В первую очередь, это означает, что значительная доля избирателей оказывается не представленной в органе, который не случайно носит название представительного. Таким образом, оказывается не достигнутым главное предназначение пропорциональной системы – отражать волю не только большинства, но и всех достаточно крупных слоев населения.

Но низкая степень представительности приводит еще и к определенным перекосам, которые лишают пропорциональную систему ее главного свойства, отраженного в самом названии. Поскольку мандаты распределяются между списками, которые в совокупности получают 70–80%, а иногда и меньше, то в результате такого распределения партии и блоки получают в 1,3–1,4 раза большую долю в парламенте, чем им полагается исходя из результатов голосования. Самый яркий пример: последние выборы депутатов Государственной Думы, где «Единая Россия», за которую проголосовало лишь 37,6% избирателей, то есть существенно меньше половины, получила 53,3% мандатов в списочной части Думы. Аналогичная ситуация в Вологодской, Свердловской областях и в Республике Калмыкия.

Очевидно, что для преодоления этого негативного явления необходимо снижать заградительный барьер и повышать минимально допустимый уровень представительности.

Наиболее радикальным шагом по повышению уровня представительности мог бы быть переход на «персонализированную» смешанную систему, подобную той, которая применяется в Германии.

Опыт применения пропорциональной избирательной системы на региональных выборах, прошедших в 2003–2005 годах уже более чем в 30 субъектах Федерации, требует анализа и осмысления. Особенно интересен опыт выборов с использованием открытых списков, а также с разбиением списков на субрегиональные группы. Несмотря на то, что до настоящего времени лишь небольшое число регионов использовало указанные модели, уже заметны существенные недостатки их законодательного регулирования. В отношении открытых списков неудачным следует признать способ голосования путем указания номера кандидата в списке. В отношении списков, разбитых на субрегиональные группы, негативным является завышенное минимальное число таких групп.

Калининградский прецедент[121]

В газетах промелькнула любопытная информация: кандидат от «Единой России» оспорил в суде распределение мандатов внутри «единороссовского» списка на выборах в Калининградскую областную Думу. К сожалению, эта информация не стала предметом пристального внимания общественности. А зря: создан опаснейший прецедент.

Нет, опасность его не в том, что внутри некоей партии (в данном случае неважно, правящей или оппозиционной) возник раздор из-за мест в областном парламенте. Этого, как раз, следовало ожидать при использовании таких избирательных систем, как система «открытых» списков или списков, разбитых на группы. Но то, что суд изменил результаты выборов, да к тому же основываясь не на законе, а на по-своему понимаемых «принципах», внушает самые серьезные опасения.

Но по порядку. Калининградская областная Дума избиралась 12 марта с.г. по следующей схеме. 20 депутатов нужно было избрать по мажоритарной системе – для этого были образованы 11 одномандатных округов и 3 трехмандатных округа. Еще 20 депутатов избирались по пропорциональной системе: при этом использовалась входящая в моду система с разделением списка на субрегиональные группы. Добавим, что в Калининградской области был избран наиболее жесткий ее вариант: центральной части списка не должно быть, весь список разбивается на 14 групп, соответствующих одномандатным и трехмандатным округам.

Дальше возникает вопрос: как распределять мандаты внутри списка? Есть два подхода. Первый подход многократно опробован на выборах в Государственную Думу: распределять мандаты пропорционально числу голосов, поданных за партию на территории, которая соответствует группе. При этом преимущество получают группы, соответствующие большей территории, но таким образом в максимальной степени учитывается волеизъявление избирателей. Второй подход – распределять мандаты не по абсолютному, а по относительному успеху группы, т.е. в зависимости от процента голосов, полученных партией на соответствующей территории. Такой подход выглядит справедливым, но с точки зрения кандидатов, а не избирателей, поскольку при этом голос избирателя на разной территории имеет разный вес. За эту модель когда-то ратовал Александр Вешняков, он предложил ее и для нового закона о выборах в Государственную Думу, но депутатам, в том числе «единороссовским», она не понравилась. Зато в некоторых регионах (например, в Москве) ее взяли на вооружение.

Но в Калининградской области решили распределять мандаты пропорционально числу голосов, и именно так записали в областном законе. И областной избирком строго выполнил предписания закона. Но кандидат из группы, соответствующей одномандатному округу, которому не достался мандат, решил, что закон создал ему неравные условия по сравнению с кандидатами из групп, соответ-

[121] Опубликована в Политическом журнале. 2006. № 18 (113). С. 68–69.

ствующих трехмандатным округам. Но при этом он решил оспорить не сам закон, а основанное на законе решение избиркома.

И вот областной суд, путаясь в терминах, принимает решение о том, что закон–законом, а считать надо было по-другому: сначала поделить голоса, поданные за группы, соответствующие трехмандатным округам, на три, а потом уже проделывать все остальные операции, предусмотренные методикой. Поскольку только так, по мнению судьи, можно осуществить предусмотренный Конституцией принцип равноправия. Похвально, конечно, что судья уважает Конституцию. Но здесь не тот случай, когда основной закон можно применять непосредственно. Распределять мандаты все равно нужно по методике, предусмотренной законом, а судья – не законодатель и не вправе сам вносить исправления в закон. Если же он сомневается в конституционности закона – для этого есть Конституционный Суд, и судья вправе туда обратиться.

А так получается, что суд может просто «подправить» результаты выборов, если они кого-то не устраивают. И такой прецедент открывает широчайшие возможности для произвола. Не только в случае списков, разделенных на группы. Но и в случае открытых списков, которые тоже стали постепенно входить в избирательную практику российских регионов – там тоже применяются достаточно спорные методики. А может быть, еще и в каких-то иных случаях. Опасный прецедент! Остается надеяться, что Верховный Суд поставит ему преграду.

Несколько попутных замечаний

Методика, которая использовалась в областном законе, практически идентична методике, которая использовалась на выборах депутатов Государственной Думы всех четырех созывов. Таким образом, областной суд, объявив эту методику неконституционной, подверг сомнению легитимность всех созывов Государственной Думы.

Кандидат, который обратился в суд и добился решения в свою пользу, – Константин Хаипов – был депутатом областной Думы предыдущего созыва. Не знаю, голосовал ли он за тот закон, который ему теперь не нравится, но уж во всяком случае у него была возможность его оспорить до того, как он был применен. Нет, он начал спорить только тогда, когда это его непосредственно коснулось. Очень наглядная иллюстрация уровня ответственности наших законодателей.

И последнее. Мы не можем подвергать сомнению один из основополагающих принципов правового государства, согласно которому суд вправе отменить незаконное решение, в том числе решение избирательной комиссии о результатах выборов. Но вот что необходимо иметь в виду.

Процесс подведения результатов выборов требует не только юридической квалификации, но и определенной математической подготовки. К сожалению, наши юристы обычно не сильны в математике: в юридических вузах ее не изучают, и экзамен по математике при поступлении туда сдавать не надо. Но в избирательных комиссиях, помимо юристов, обычно есть члены с математическим, тех-

ническим или экономическим образованием. На худой конец там есть владеющие математикой сотрудники аппарата, например, системный администратор. В общем, можно ожидать, что решение избирательной комиссии субъекта Федерации о результатах региональных выборов будет грамотным.

А вот с судебным решением сложнее. Судья принимает его единолично, и никто предварительно не выясняет, какую отметку он имел в школе по математике и понимает ли он, что такое пропорциональность. И почему-то даже в таких случаях судье не приходит в голову обратиться за помощью к экспертам. Вот ведь не будет же он без баллистической экспертизы принимать решение о том, можно ли было выстрелом из данной точки попасть туда-то. А здесь серьезнейший вопрос – о власти – решается наобум.

Смотрите: Конституционный Суд – 19 высококвалифицированных юристов. И тем не менее они не считают зазорным запрашивать мнения нескольких экспертов по рассматриваемым вопросам. А судьи в суде общей юрисдикции почему-то считают себя «корифеями всех наук».

Думаю, что без опоры на экспертное сообщество наш суд никогда не сможет обеспечить подлинное правосудие.

Разделение партийного списка на региональные группы: проблемы территориального представительства[122]

Система выборов по партийным спискам, сложившаяся во многих странах в первой половине XX века, предусматривала разбиение территории страны на несколько многомандатных округов и распределение мандатов пропорционально числу голосов, полученных партиями в этих округах. Исключениями были небольшие страны (например, Израиль), где выборы проходили по единому общенациональному округу. Тем не менее в России при выборе в 1993 году модели пропорциональной системы было решено проводить парламентские выборы по единому общефедеральному округу, несмотря на то, что Россия – огромная страна с большим количеством регионов.

Однако именно большое количество регионов и значительное их неравенство по численности населения вынудили сделать такой выбор. Было абсолютно ясно, что при разбиении территории России на 89 округов, соответствующих субъектам Федерации, в большинстве округов невозможно применить пропорциональную систему: на них пришлось бы всего два–три мандата, а то и один. В то же время образование многомандатных округов из территорий нескольких субъектов Федерации авторы первого закона о парламентских выборах сочли искусственным и недопустимым.

При этом разработчики российского законодательства нашли, на наш взгляд, весьма эффективный способ скомпенсировать недостаток, присущий единому округу. Было предложено разбивать федеральный список на региональные группы. Тем самым сохранялась возможность обеспечения территориального представительства и при выборах по партийным спискам. При этом сами избирательные объединения и блоки решали, какие регионы соединять, что позволяло избежать искусственности, неизбежной при принудительной процедуре.

Региональные группы на выборах депутатов Государственной Думы первых четырех созывов

В первом варианте, который применялся на выборах 1993 года, разбиение списка на группы было правом, а не обязанностью избирательного объединения. Кроме того, никак не ограничивался размер общефедеральной части списка. В результате норма оказалась малоэффективной. Из 13 участвовавших в выборах избирательных объединений разбили свой список только шесть (два из которых в Думу не прошли), причем у двух общефедеральные части были столь большими, что ни один кандидат из региональных групп мандатов не получил. В целом из 225 мандатов только 29 достались кандидатам, включенным в региональные группы.

[122] Опубликована в Журнале о выборах. 2007. № 5. С. 37–42.

На выборах 1995 года разбиение списка на региональные группы стало уже обязанностью. В результате длительных споров при подготовке закона появилась норма об ограничении общефедеральной части списка 12 кандидатами, что составляло пять процентов от числа мандатов, распределяемых по пропорциональной системе.

В законе, действовавшем на выборах 1999 года, максимальный размер общефедеральной части списка был увеличен до 18 кандидатов. В результате от «БЛОКА ЖИРИНОВСКОГО» в Думу не попал ни один кандидат из региональной части списка.

Следует отметить, что требование закона об обязательном разбиении списка на группы можно было легко обойти. Так, в 1995 году некоторые блоки выделили в своих списках всего две региональные группы, одна из которых включала Эвенкийский автономный округ (субъект Федерации с наименьшим числом избирателей), а другая – все остальные регионы. Однако такого рода поведение было характерно лишь для маргинальных объединений и блоков. Серьезные избирательные объединения разбивали свои списки на значительное число групп. Так, на выборах 1995 года у КПРФ было 20 групп, у Объединения «ЯБЛОКО» – 51, у движения «Наш дом – Россия» – 85, у ЛДПР – 89.

На выборах 1999 года среднее число групп в списках несколько снизилось, так как партиям стали ясны негативные последствия слишком сильного дробления списка. Тем не менее число групп у большинства серьезных объединений и блоков было вполне солидным: у «БЛОКА ЖИРИНОВСКОГО» было 7 групп, у Объединения «ЯБЛОКО» – 16, у КПРФ – 20, у блока «МЕДВЕДЬ» – 26, у блока «ОТЕЧЕСТВО – ВСЯ РОССИЯ» – 36.

В законе, действовавшем на выборах 2003 года, было установлено, что число региональных групп должно быть не меньше семи. Размер общефедеральной части списка сохранился прежним (18 кандидатов) несмотря на то, что Комитет по государственному строительству (при согласии представителей ЦИК России) предлагал вернуться к норме, ограничивавшей эту часть 12 кандидатами.

На выборах 2003 года самым дробным был список Аграрной партии России (57 групп), четыре партии и блок, получившие более 3 процентов голосов («Единая Россия», «Родина», СПС, блок «РОССИЙСКАЯ ПАРТИЯ ПЕНСИОНЕРОВ И ПАРТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СПРАВЕДЛИВОСТИ»), выделили в своих списках 28–31 группу. У КПРФ было 20 групп, у партии «ЯБЛОКО» – 15, и только ЛДПР обошлась минимумом в 7 групп.

Региональные группы на региональных выборах

Федеральное законодательство, обязав избирать не менее половины региональных депутатов по партийным спискам, предоставило субъектам Федерации практически полную свободу в выборе модели пропорциональной системы. Правда, ЦИК России первоначально рекомендовала регионам принимать либо систему

открытых списков, либо модель с разбиением списков на региональные (точнее, субрегиональные) группы. Позднее к открытым спискам произошло охлаждение.

Однако в первые годы введения на региональных выборах смешанной системы разбивать списки на группы решились немногие субъекты Федерации. Так, в период с декабря 2003 года по декабрь 2005 года такая модель использовалась лишь в 8 регионах из 44. Начиная с марта 2006 года, она получила широкое распространение и была использована более чем в половине избирательных кампаний (17 из 33).

Региональные законодатели по-разному решают вопрос о порядке разбиения списков на группы. В большинстве субъектов Федерации группы привязаны к территориям одномандатных или многомандатных округов, образованных для избрания второй половины депутатского корпуса. При этом в одних регионах каждая группа должна соответствовать одному одномандатному (многомандатному) округу (Москва, Вологодская, Калининградская, Псковская области), в других – группе округов, определяемых региональным избиркомом (Пермский край, Ленинградская и Липецкая области), в третьих партиям предоставлена возможность компоновать группы из разного количества округов (Архангельская и Астраханская области).

В двух регионах, где выборы проходили полностью по пропорциональной системе, законы установили иную привязку субрегиональных групп: в Санкт-Петербурге – к территориям одномандатных округов, существовавших на предыдущих выборах, в Республике Дагестан – к территориям районов и городов.

Особого внимания заслуживает методика распределения мандатов между группами внутри партийного списка, однако этому вопросу следует посвятить отдельную статью.

Анализ результатов региональных выборов показывает, что при разбиении списков на слишком большое число групп часть территорий региона не имеет представительства в «пропорциональной половине» законодательного органа. Так, в Архангельской области, где закон обязывал разбивать списки не менее чем на 10 групп (при распределении по пропорциональной системе 31 мандата), депутатами, входившими в субрегиональные группы, были охвачены территории лишь 15 округов из 31. Не представленными остались города Котлас и Коряжма, большая часть округов Архангельска (5 из 8) и Северодвинска (4 из 5), а также большая часть южных районов – наиболее плюралистично голосующие территории, при этом самыми ущемленными оказались жители больших и средних городов.

В Астраханской области, где число групп также не могло быть менее 10 (при распределении по пропорциональной системе 29 мандатов), не представленными в «пропорциональной части» областного парламента оказались территории 5 округов из 29 (в том числе города Ахтубинск, Знаменск и часть города Астрахани).

В Вологодской области без представительства в «пропорциональной части» Законодательного Собрания остались территории 11 округов из 17, в Псковской

области – 12 из 22. В Санкт-Петербурге, где все депутаты избирались по пропорциональной системе, не представленными в Законодательном Собрании, оказались 10 территорий из 50.

Новые правила разбиения списка на выборах депутатов Государственной Думы

Закон, регулирующий выборы депутатов Государственной Думы пятого созыва, помимо перехода на полностью пропорциональную систему, предусматривает существенное изменение правил формирования партийного списка. Общефедеральная часть списка ограничена тремя кандидатами. Минимальное число региональных групп увеличено до 80 (то есть более чем в 10 раз). Регионы с числом избирателей более 1,3 миллиона разрешено разбивать на несколько групп (соответствующие этим группам территории устанавливаются решением ЦИК России). При объединении регионов в одну группу численность избирателей на соответствующей территории не должна превышать 3 миллиона. Группы должны охватывать все субъекты Федерации. Запрещено образовывать группы из не граничащих между собой регионов (за исключением анклавной Калининградской области).

Следует отметить, что в первоначальной редакции закона, принятой в 2005 году, правила были еще более жесткими. Регионы с числом избирателей более 3 миллионов требовалось обязательно разбивать на несколько групп, и число групп в списке должно было быть не менее 100. Сегодня, когда партии разбивают свои списки менее чем на 100 групп, уже очевидно, что это было чрезмерное требование. Однако, по нашему мнению, и минимум в 80 групп, установленный действующей редакцией, чрезмерен, как будет показано ниже.

Непродуманным нам представляется и ряд других норм действующего закона. Например, оказалось, что Республика Адыгея не может быть объединена ни с каким регионом, кроме Калининградской области, поскольку она граничит только с Краснодарским краем, объединение с которым невозможно из-за превышения трехмиллионного лимита. Объединение же Адыгеи с Калининградской областью абсурдно с географической точки зрения. В связи с этим можно высказать следующие соображения.

Во-первых, трехмиллионный лимит имел смысл тогда, когда он распространялся на все группы без исключения. После того как было разрешено не дробить крупные регионы, такие как Москва и Московская область, данное ограничение следовало смягчить и для групп, образуемых путем объединения регионов. Полагаем, что целесообразно было увеличить лимит до 8 миллионов, чтобы можно было создавать группы, уравновешивающие Москву по числу избирателей.

Во-вторых, ошибочным представляется запрет на объединение в группу не граничащих между собой регионов. Это правило придумано по аналогии с правилами нарезки избирательных округов. Однако здесь есть принципиальная разница. Нарезка округов затрагивает все партии и потому может использоваться для создания одной из партий преимуществ перед другими. Для предотвращения таких действий, именуемых джерримендерингом, и установлены жесткие требова-

ния к порядку нарезки. В противоположность этому, каждая партия формирует группы списка самостоятельно, не затрагивая интересы других партий.

Очевидно, что есть регионы, не граничащие между собой, но расположенные достаточно близко и имеющие много общих черт и проблем. В качестве примера можно привести ту же Адыгею и Карачаево-Черкесскую Республику или республики Мордовия и Марий Эл. Нет никаких серьезных оснований запрещать партиям объединять такие регионы в одну группу. На фоне таких запретов особенно несуразным выглядит право объединять Калининградскую область с любым регионом России.

Варианты формирования партийного списка

Довольно скоро пройдут выборы депутатов Государственной Думы, мы узнаем, как распределятся мандаты, и можно будет сделать вывод, насколько удалось на этих выборах обеспечить представительство регионов. Однако при этом будет реализован один из возможных вариантов. Для того чтобы понять, какие возможности и риски в принципе таит действующий закон, необходимо прибегнуть к методам моделирования.

Рассмотрим четыре крайних варианта формирования партийного списка в рамках действующего закона. Все они предусматривают полное покрытие территории страны региональными группами. Варианты с неполным покрытием части территорий отдельных регионов мы в данной статье не рассматриваем.

Региональный вариант. Каждая группа соответствует субъекту Федерации. Число групп – 85, минимальная по численности избирателей группа (Ненецкий АО) – 30 тысяч избирателей, максимальная (Москва) – 7 миллионов избирателей.

Минимальный вариант. 75 групп соответствуют субъектам Федерации, а 5 групп образуются объединением двух регионов (Ненецкий АО с Архангельской областью, Чукотский АО с Магаданской областью, Агинский Бурятский АО с Читинской областью, Усть-Ордынский Бурятский АО с Иркутской областью, Еврейская автономная область с Хабаровским краем), в результате чего исчезают четыре самые малочисленные группы и еще две объединяются в более крупную. Число групп – 80, минимальная по численности избирателей группа (Республика Алтай) – 137 тысяч избирателей, максимальная (Москва) – 7 миллионов избирателей.

Максимальный вариант. Все регионы с числом избирателей более 1,3 миллиона делятся на максимально возможное число групп. Никакие регионы не объединяются. Число групп – 153, минимальная по численности избирателей группа (Ненецкий АО) – 30 тысяч избирателей, максимальная (Ленинградская область) – 1,28 миллиона избирателей.

Равномерный вариант. Предлагаем вариант разбивки, исходя из стремления в максимально возможной степени выровнять группы по численности избирателей. И хотя у нас нет доказательств, что данная разбивка оптимальна по заданному условию, но она, по-видимому, близка к этому, поскольку закон оставляет не очень много возможностей для маневра. Принцип разбиения следующий: регионы

с числом избирателей более 1,7 миллиона разбиваются на части (в основном на число частей, вдвое меньшее максимально возможного); регионы с числом избирателей менее 700 тысяч объединяются по возможности друг с другом, а при отсутствии такой возможности – с более крупными регионами. При этом число групп получилось равным 91, минимальная по численности избирателей группа (Бийская, Алтайский край) – 650 тысяч избирателей, максимальная (Иркутская область и Усть-Ордынский Бурятский АО) – 1,83 миллиона избирателей.

Далее можно вычислить, какое количество групп при разных вариантах разбивки останется без мандатов в зависимости от числа мандатов, распределяемых между региональными группами, а также исходя из предположения, что активность избирателей и голосование за партии по регионам будет равномерным. Разумеется, это очень грубое приближение, однако оно одновременно дает возможность абстрагироваться от партийной специфики и рассматривать ситуацию для общего случая.

Варианты	Общее число групп	Число мандатов, распределяемых между группами				
		240	120	90	60	40
		Число групп, которым не достанется мандатов				
Региональный	85	10	15	26	38	49
Минимальный	80	5	10	21	33	44
Максимальный	153	10	33	63	93	113
Равномерный	91	0	0	1	31	51

Как видно из таблицы, даже при распределении 240 мандатов (то есть более половины от общего числа депутатов Государственной Думы) ни минимальный, ни максимальный, ни региональный варианты не обеспечивают получение мандатов всеми группами. В то же время равномерный вариант позволяет получить мандаты всем группам при распределении 92 мандатов и более.

Проблема территориального представительства

Существует точка зрения, что при наличии верхней палаты парламента, в которой обеспечивается представительство регионов, для нижней палаты важно лишь политическое представительство, а территориальное представительство не имеет существенного значения. Однако мы не можем согласиться с такой позицией, во всяком случае, применительно к Российской Федерации. Во-первых, Россия – федеративное государство, и потому интересы регионов необходимо учитывать при формировании обеих палат парламента. Это подтвердил в 1998 году Конституционный Суд Российской Федерации, признавший право каждого субъекта Федерации на представительство в Государственной Думе, несмотря на то что для обеспечения такого представительства пришлось допустить существенное отступления от принципа равного избирательного права. Во-вторых, палаты Федерального Собрания имеют разные функции, поэтому представительство регионов в

Совете Федерации не может компенсировать отсутствие такого представительства в Государственной Думе. В-третьих, речь идет не только о представительстве тех или иных территорий, но и о представительстве избирателей, проживающих на данных территориях.

Конечно, с формальной точки зрения любой депутат является представителем всего населения страны. Но чтобы парламент реально выполнял свою функцию представительного органа власти, важно обеспечить как можно более тесную связь депутатов с избирателями. Собственно говоря, требование закона о разбиении партийных списков на группы и обосновывалось приближением депутатов к избирателям. Однако, как мы видим, чрезмерное дробление списков ведет к противоположному результату.

Полагаем, что в идеале каждый избиратель должен иметь своего депутата. При этом понятие «свой депутат» имеет два аспекта. Во-первых, это должен быть депутат, за которого избиратель голосовал – персонально или как за кандидата, включенного в партийный список. Во-вторых, депутат должен быть достаточно доступен для избирателя, вести прием на соответствующей территории и т.п.

При выборах по одномандатным округам обеспечивается приближение депутатов к избирателям (в той мере, в какой это позволяет огромная территория страны и ее регионов), но не обеспечивается первое условие. Даже при системе абсолютного большинства депутат может быть избран лишь половиной избирателей, а при системе относительного большинства доля избирателей, проголосовавших за избранного кандидата, иногда оказывается ниже 20%.

При выборах по партийным спискам доля избирателей, голосовавших за списки, допущенные к распределению мандатов, может быть довольно высока, особенно если отказаться от завышенного заградительного барьера. В некоторых российских регионах эта доля превышала 90 процентов. На выборах в Государственную Думу, правда, данная доля пока ни разу не превышала 88 процентов, а один раз даже оказалась на уровне 50,5 процента, но это все равно выше, чем средний уровень поддержки кандидатов в одномандатных округах. В то же время депутаты, избранные по партийным спискам, были менее доступны для избирателей.

При смешанной системе эти свойства двух ее компонент в значительной степени компенсировали недостатки друг друга, обеспечивая представительный характер Государственной Думы. Переход на полностью пропорциональную систему требует более серьезно решать проблему приближения к избирателям депутатов, избранных по партийным спискам.

Исходя из указанных выше критериев, необходимо, чтобы в каждой фракции депутаты представляли все регионы страны, то есть всех избирателей, голосовавших за список данной партии. Для обеспечения этого у любой партии должна быть возможность разбивать свой список на группы так, чтобы число групп было не больше, чем число мандатов, которое данная партия надеется завоевать. Еще лучше, если число групп будет в 1,5–2 раза меньше этого числа мандатов –

это будет сильнее стимулировать кандидатов, включенных в региональные группы.

Разумеется, партия может ошибиться в своем прогнозе результатов выборов или просто проигнорировать приведенные выше соображения. Однако это будет уже проблема избирателей данной партии. Закон же должен дать всем партиям возможность обеспечить территориальное представительство своих избирателей.

Исходя из этого, полагаем, что минимальное число региональных групп на выборах депутатов Государственной Думы должно быть снижено до 15–20. На региональных выборах это число должно быть совсем небольшим: для большинства субъектов Федерации – два–три.

Оправданы ли законодательные ограничения?[123]

Статья Владимира Козлова в шестом номере «Журнала о выборах» за 2007 год затрагивает в основном те же темы, что и моя статья в пятом номере этого же журнала. По некоторым вопросам Козлов полемизирует со мной, и мне захотелось продолжить дискуссию.

Правда, следует сразу оговориться: по основным вопросам наши позиции совпадают, и в первую очередь в том, что мы оба считаем наиболее важным, чтобы избирательная система работала в интересах избирателей. Поэтому есть надежда, что дискуссия получится конструктивной и позволит прийти к единой позиции.

«Свой депутат»

Одним из главных положений моей статьи была попытка сформулировать концепцию «своего депутата». В том, что Владимир Козлов охотно откликнулся на эту тему и продолжил ее, я вижу признак ее актуальности. Попробую развить эту концепцию дальше, тем более что она, на мой взгляд, является ключевой ко всем обсуждаемым нами проблемам.

Я отметил, что понятие «свой депутат» имеет два аспекта. Во-первых, это должен быть депутат, за которого избиратель голосовал – персонально или как за кандидата, включенного в партийный список. Во-вторых, депутат должен быть достаточно доступен для избирателя, вести прием на соответствующей территории и т.п. По мнению Козлова, второй аспект более важен. Здесь практически нет предмета для спора: ведь не сказано же, что первый аспект совсем не важен. А то, какой аспект более важен, на самом деле никогда не решается абстрактно: в различных конкретных ситуациях может оказаться важнее то или другое.

Тем не менее, есть несколько соображений, которые хотелось бы обсудить. Во-первых, когда мы обсуждаем, что важнее для избирателя, хотелось бы получить ответ от него самого. Поэтому было бы неплохо, если бы социологи провели соответствующее исследование. При этом важно мнение не только большинства, но и той наиболее активной части электората, которая знает своих депутатов, обращается к ним и т.п.

Во-вторых, партийность депутата в определенных случаях оказывается немаловажной. Если я обращаюсь к депутату по таким неполитическим проблемам, как, например, постройка моста в моем городе или районе, то мои расхождения с ним по политическим вопросам вряд ли будут иметь решающее значение. Правда, по таким вопросам наверняка помощь представителя «партии власти» будет эффективнее (в этом, между прочим, один из факторов, способствующих успеху «партии власти» на выборах по одномандатным округам). Но если я хочу пожаловаться депутату на действия администрации губернатора, то вряд ли меня устроит

[123] Опубликована в Интернете: http://www.vibory.ru/discussion/lyub-r-1.htm, 17.03.2008.

депутат, состоящий с губернатором в одной партии и тем более получивший мандат «из его рук» (т.е. в результате отказа этого губернатора от мандата).

Что касается того аспекта, голосовал ли я за этого депутата, то и он имеет немалое психологическое значение. Обращаясь к такому депутату, я тем самым проверяю, не ошибся ли я, был ли данный депутат достоин моего голоса. И если мой внутренний ответ окажется отрицательным, я решу в другой раз за него не голосовать. С тем, за кого я не голосовал, сложнее: он ведь смог стать депутатом и без моего голоса. Конечно, любой политик стремится расширить свой электорат, но первая задача все-таки – сохранить то, что уже завоевано.

Что касается доступности депутата, то здесь есть несколько факторов, которые тоже не надо сбрасывать со счета. Например, доступность депутатов, избранных от Москвы, будет не намного меньше (а, может быть, и совсем не меньше), если они будут вести вместе прием всех избирателей в центре города, а не порознь на окраинах (мне и до моей управы, и до моей префектуры добираться не намного быстрее, чем до центра). В регионах, занимающих большую территорию, это, конечно же, не так. Но и тут важную роль играют и развитие транспортной сети, и активность самих депутатов и поддерживающих их партийных структур, и помощь со стороны исполнительных органов власти.

Но основная идея, которую я пытался донести до читателя такова: конструкторы избирательной системы должны стремиться к тому, чтобы максимальное число избирателей имело «своего» депутата с точки зрения обоих указанных мной аспектов.

Число региональных групп

Главный вопрос, по которому мы расходимся с Козловым – число региональных групп. По его мнению, «взятый курс на увеличение минимального числа региональных групп до 80 в целом представляется верным», а мое предложение снизить обязательный минимум до 15–20 оценивается как «шаг назад». Со вторым утверждением спорить глупо: действительно, шаг назад. Потому что, по моему убеждению, которое я продолжаю отстаивать, «шаг вперед» оказался слишком большим, и мы «проскочили» оптимум.

Кстати, в самой статье Козлова можно обнаружить предложение: разрешить регистрацию списков, у которых число групп будет не менее половины от общего числа, составляющего 90–110. То есть, если я правильно понял, предлагается установить минимум на уровне 45–55 групп. Так что мое утверждение, что минимум в 80 групп – это чрезмерно, фактически поддержано. Другое дело, что мы пока расходимся в способе разделения на группы, но об этом речь зайдет немного погодя.

Козлов частично прав, отмечая, что введение нормы о минимуме в 80 групп было вызвано стремлением приблизить депутатов к избирателям. По-видимому, такие соображения имели место со стороны ряда экспертов. Но, во-первых, можно догадываться, что причины, по которым данная норма была поддержана депу-

татами от «Единой России», были иными. Во-вторых, необходимо проверить, действительно ли результат отказался тем, которого ожидали.

Безусловно, для «Единой России», которая и до 2 октября 2007 года рассчитывала завоевать большинство мандатов, было правильным решением разделить список на большое число групп; и она могла бы создать в своем списке более 83 групп, если бы не стала ориентироваться на технологию «паровозов». Но закон и раньше не запрещал партиям разбивать список на столько групп, сколько есть субъектов в нашей Федерации; и норму закона, разрешившую делить большие регионы и тем самым позволившую разбивать список аж на 153 группы, я считаю вполне разумной. Так что вопрос не в том, правильно или нет, что «Единая Россия» разбила свой список на более 80 групп, а в том, что она навязала такое же разбиение другим партиям.

Все три остальные партии получили менее 80 мандатов, и такой результат был вполне предсказуем. Правда, первые прогнозы ВЦИОМ еще давали КПРФ 81 мандат и даже 89 мандатов, но то, что другие партии не получат более 80 мандатов, было ясно всем. И значит, в законе было заранее заложено, что у некоторых партий мандаты достанутся не всем региональным группам.

Хорошо ли это? Безусловно, плохо, и с этим мой оппонент не спорит – он признает это как проблему. Но, может быть, это меньшее зло по сравнению с тем, чего опасается Козлов: по сравнению с региональными группами, охватывающими сразу много регионов? Давайте разбираться.

Возьмем для примера партию, у которой из 90 групп мандаты получили только 35. Что делать с остальными 55 территориями и проживающими там избирателями? Ведь эти территории дали партии немало голосов! С одной стороны, надо учесть интересы избирателей, которые предпочитают видеть в качестве «своего депутата» представителя именно этой партии. С другой стороны, сама партия не заинтересована «потерять» этих избирателей: новые выборы всего через четыре года.

Вариант первый: пусть, как это предусмотрено законом, с данными избирателями работают депутаты из общефедеральной части. Но это не серьезно: три (а то и два) депутата не смогут эффективно работать с полусотней регионов, тем более что, как правильно отметил мой оппонент, у них и общепартийных дел хватает.

Вариант второй: пусть с данными избирателями партия работает через свои партийные ячейки. Это, конечно, неплохо, но не заменит избирателям возможности контактировать с депутатом.

Вариант третий: обязать своих депутатов работать не только с теми территориями, от которых они избраны, но и еще с одной–двумя. Думаю, что в данной ситуации этот вариант наиболее разумен (будем дальше называть его вариантом «дополнительной нагрузки»). Но теперь давайте сравним его с моим предложением. Допустим, эта же партия имела бы в своем списке всего 20–30 групп, и все

группы получили бы по одному или по два мандата. Какой вариант предпочтительнее для избирателя?

В среднем на одного депутата придется то же количество избирателей. Но в остальном разница существенная.

Во-первых, в варианте «дополнительной нагрузки» фактически происходит все то же укрупнение региональных групп, их сокращение до числа распределенных между группами мандатов. Но можно думать, что такое укрупнение окажется географически менее удобным, чем то, которое партия могла бы сделать изначально.

Во-вторых, работа депутата со «своим» регионом находится в рамках закона, ему обязаны содействовать органы исполнительной власти и т.п. Работа же с «не своим» регионом уже потребует дополнительных усилий и средств.

В-третьих, депутат для этого региона все равно не будет «своим» с точки зрения тех критериев, о которых шла речь выше, так как избиратели в этом регионе все-таки голосовали не за него – он был в другой группе.

Таким образом, на поставленный выше вопрос можно дать следующий ответ: положение о минимуме в 80 групп позволяет приблизить депутатов к одним избирателям, но одновременно отдаляет их от других.

Правда, мне могут возразить, что партия могла и на 20 групп разбить свой список так, что половине групп мандатов бы не досталось. Согласен, могла. Но в этом случае вся вина лежала бы на ней самой, на ее руководстве. Закон ей давал возможность, но она им не воспользовалась. В данном же случае закон обрекает партии на такое положение, и в этом вина закона.

Мотив недоверия

Тут мы подходим еще к одному важному вопросу: должен ли вообще закон навязывать партиям жесткие правила формирования списков?

В статье Владимира Козлова заметны характерные мотивы: мол, партии такие–сякие, норовят сформировать списки так, чтобы было неудобно избирателю; и законодатель вынужден придумывать жесткие рамки, чтобы интересы избирателя защитить. Тут сразу можно вспомнить, что законодатели – эти представители тех же партий, а иногда – это одна партия, имеющая парламентское большинство и навязывающая остальным партиям удобные ей правила игры. Но дело не только в этом.

Недавно мне рассказали, что в некоторых воинских частях солдат отпускают в увольнение, только если их забирают родители. Короче говоря, им доверяют оружие, им доверяют охрану важных объектов, им доверяют, выражаясь высокопарно, Защиту Отечества, но при этом им не доверяют пройти безоружными по улице без родителей!

Очень похожая аналогия. Партиям доверили полностью формировать нижнюю палату парламента, принимать в ней законы для страны и т.п. Но не доверяют формирование собственного списка.

Как юрист, я полагаю, что исходить в работе над избирательным законодательством надо из презумпции добросовестности. Это значит, что любые ограничения в отношении партий, как и избирателей, надо обосновывать. И без серьезного обоснования (т.е. по принципу – «мне так хочется») ограничения вводить нельзя.

Да, возможны такие моменты, когда интересы партий расходятся с интересами избирателей. И в этих случаях закон должен быть на защите прав избирателей. Но я полагаю, что решение вопроса о структуре партийного списка – не тот случай. Объективно партии заинтересованы в период избирательной кампании в приближении к избирателю, и потому не в их интересах делать слишком большие группы или объединять в одну группу далекие друг от друга регионы.

Если же они это все же делают, то причины могут быть разные. Во-первых, просто глупость. Но за эту глупость они же сами и страдают. И это вполне справедливо.

Во-вторых, это может быть следствием неразумных норм закона. И потому надо внимательно анализировать такие казусы. Вот первый пример: партии создают заведомо проходные группы, чтобы с гарантией провести нужных кандидатов. А может быть, ограничение общефедеральной части тройкой слишком жесткое? Хорошо, 12 – было много, тем более 18, но почему нужно сразу сокращать в 6 раз?! Партии все равно нужно иметь во фракции заранее запланированный костяк, и это не 3, а скорее 7–9 депутатов.

Другой пример: партии создают заведомо непроходные группы – это очень хорошо было видно в прошедшей кампании. Причина опять-таки понятна: им нужно было создать два–три десятка сильных групп и для этого укрупнить регионы; но поскольку число групп не могло быть меньше 80, а нужен был еще запас для страховки, то пришлось часть групп оставить маленькими.

Объединение не граничащих между собой регионов

Владимир Козлов полностью одобряет норму, запрещающую объединять в одну группу не граничащие между собой регионы. Аргументы все из того же мотива недоверия: предотвратить «излишнее партийное творчество, которое могло бы привести к весьма странным территориальным образованиям, в основу построения которых заложили бы партийные интересы в ущерб интересам избирателей».

Но всегда ли объединение не граничащих между собой регионов наносит ущерб интересам избирателей? И в чем этот ущерб? Речь идет, вероятно, об ухудшении связи депутатов с избирателями. Но ведь географ не может не знать, что дело не только в границах и не столько в границах.

Вот, например, одна партия объединила Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий АО с Томской областью. Ну и что, что Томская область граничит с ХМАО?! А как насчет коммуникаций?

Очевидно, что ухудшение связи депутатов с избирателями возможно тогда, когда между двумя регионами, объединенными в одну группу, нет транспортной связи. Но это зависит не только от того, граничат ли они между собой. Во многих регионах Сибири и Дальнего Востока связь в основном воздушная. В европейской части, напротив, автомобильное и железнодорожное сообщение часто позволяет быстро переместиться не только в соседний регион.

Но с точки зрения интересов избирателей важно не только состояние коммуникаций. Играет роль и общность интересов объединяемых регионов. В своей статье я приводил в качестве примеров объединение Адыгеи и Карачаево-Черкесской Республики или республик Мордовии и Марий Эл (эти примеры основаны на одном из самых наглядных признаков – языковом, но возможны и другие). Почему нельзя объединять в одну группу Мордовию и Марий Эл, между столицами которых чуть больше 300 км? Неужели это значительно хуже, чем объединение Мордовии с Чувашией?

В данной статье я не затронул еще ряд важных аспектов, в частности, пропорциональность территориального представительства и равномерность региональных групп. Надеюсь посвятить им следующую статью.

О пропорциональности и равномерности[124]

В этой статье я продолжаю полемику со статьей Владимира Козлова «Проблемы представительства регионов в новой Государственной Думе», начатую моей статьей «Оправданы ли законодательные ограничения?».

Пропорциональное представительство территорий и избирателей

В статье Владимира Козлова поднят важный вопрос о пропорциональности представительства территорий. Можно согласиться с тем, что желательно обеспечить в парламенте пропорциональность не только политического, но и территориального представительства. Последнее, конечно, обеспечить сложнее, и потому его невозможно оценивать по очень жестким критериям.

Напомню, что и в мажоритарной половине Государственной Думы территориальное представительство не было пропорциональным – из-за требования закона, согласно которому каждый субъект РФ должен был иметь как минимум одного депутата. В результате самый большой и самый маленький округа сильно различались по числу избирателей: например, на выборах 2003 года различие было в 64 раза. Однако Конституционный Суд РФ признал такое различие допустимым ради соблюдения принципа федерализма.

Козлов справедливо отмечает, что действующая система распределения мандатов дает преимущество регионам с более высокой активностью избирателей. Я бы не видел в этом ничего плохого, если бы высокая активность была результатом свободного выбора. К сожалению, мы должны признать, что все наши рассуждения и споры имеют смысл только в отношении свободных выборов. Когда в дело вступают принуждение к голосованию (тем более – принуждение к голосованию за определенную партию) и прямые фальсификации, то результат выборов уже не может соответствовать действительной воле избирателей, какой бы ни была избирательная система.

Попутно отмечу еще один момент. Мы с Козловым едины в неприятии технологии «паровозов». Я только хочу сформулировать это неприятие в более острой форме: практика отказов от мандатов (помимо «паровозов» стали встречаться и случаи отказов «рядовых» кандидатов – для того, например, чтобы мандат получил представитель другой региональной группы) обессмысливает законодательные меры, направленные на повышение роли избирателей в определении состава депутатского корпуса, – это касается как «открытых» списков, так и разделения списков на региональные группы.

Но вернемся к проблеме пропорциональности. В статье Козлова приводятся данные о том, что по результатам прошедших выборов число избирателей, приходящихся на одного депутата, для разных регионов различалась более чем в три раза. Трудно сказать, можно ли избежать такой диспропорции. Есть также сомне-

[124] Опубликована в Интернете: http://www.vibory.ru/discussion/lyub-r-2.htm, 24.03.2008.

ния в том, что реализация предложений, содержащихся в цитируемой статье, позволит как-то уменьшить подобные диспропорции. Во всяком случае, я не нашел в статье доказательств этого.

Но я бы поставил вопрос немного по иному. Я бы говорил о пропорциональности представительства не территорий, а избирателей, проживающих на этих территориях. Здесь у нас есть универсальный критерий – «цена» мандата в голосах избирателей (т.е. отношение числа голосов за данную региональную группу к числу полученных ей мандатов) – критерий, не зависящий от того, представляет региональная группа отдельный субъект РФ, часть субъекта РФ или объединение нескольких субъектов РФ. «Цена» мандата по сути является величиной, обратной «весу» голоса избирателя. Отметим, кстати, что принцип равного «веса» голоса избирателя закреплен в Кишиневской конвенции, имеющей для России обязательную силу.

Если мы посмотрим с этой точки зрения на результаты выборов депутатов Государственной Думы пятого созыва, то увидим, что диапазон «цены» мандата у «Единой России» составил от 66,5 тыс. голосов (Магаданская область и Чукотский АО) до 204,1 тыс. голосов (Республика Северная Осетия – Алания). У «Справедливой России» этот диапазон составил от 60,7 тыс. голосов (Архангельская область) до 167,7 тыс. голосов (Нижегородская область).

Вопрос о том, как сузить данный диапазон, имеет, как мне представляется, простой ответ. Ибо такой широкий разброс является следствием того, что значительная часть групп получает по одному мандату. Это подтверждают и приведенные данные. Если у «Справедливой России» почти все группы получили по одному мандату, то у «Единой России» таких групп всего 13. Но именно группы, получившие один мандат, и дали крайние значения «цены» мандата.

Отсюда я делаю два вывода, один из которых противоположен выводу Козлова, а второй – сходен с его выводами. Первый вывод – число групп в списках должно быть сокращено. Второй вывод – группы должны быть по возможности максимально выровнены по числу избирателей. Подробнее о втором аспекте пойдет речь в следующем разделе.

О выравненности региональных групп по числу избирателей

Я согласен с Козловым в том, что «говорить о числе региональных групп без увязки с их размерами, принципами формирования и всякого рода ограничениями бессмысленно». Впрочем, верно и противоположное утверждение: бессмысленно обсуждать размеры групп без увязки с ограничениями по их численности.

Попробуем поговорить о размерах. По мнению Козлова «существенным недостатком действующей системы формирования региональных групп является игнорирование принципа равномерности групп». Я бы не сказал, что этот принцип игнорировался. Скорее, он потерялся в процессе несистемной правки закона.

Изначально было записано жесткое правило: никакая группа не должна превышать 3 млн. избирателей. И это было ограничение, направленное в том числе и

на выравнивание групп. Потом для одного рода групп (соответствующих целым субъектам РФ и их частям) это требование было снято, а для других (соответствующих нескольким субъектам РФ) оно было сохранено. Вот одна из причин диспропорций. Но другая причина связана с минимальным числом групп, о чем я уже не раз говорил.

Я уже высказывал свои предложения, как изменить ситуацию. Сформулирую их еще раз:

- снизить минимальное число групп (я предлагал до 15–20, но конкретные числа стоит обсуждать подробнее и обосновывать);
- для любых групп установить единые ограничения по численности избирателей (на уровне 8 или 10 млн.);
- сохранить право (не превращая его в обязанность) делить крупные регионы на несколько групп (конкретные ограничения требуют отдельного обсуждения).

При таких положениях любая партия сможет при желании разбить свой список на группы с примерно одинаковой численностью избирателей.

А вот что предлагает Козлов:

- отказаться от принципа, что самостоятельная региональная группа может быть образована в любом субъекте РФ;
- создать решением ЦИК РФ единую сетку из 90–110 региональных групп размером от 600 до 1300 тыс. избирателей и (если я правильно понял) обязать партии разбивать свой список именно на такие группы;
- разрешить партиям образовывать не все группы, предусмотренные «единой сеткой»; снизить минимальное число групп до половины от числа групп в «единой сетке».

Обсудим эти предложения подробнее в следующих разделах.

Можно ли не охватывать списком все территории?

Начнем с разрешения образовывать не все группы, предусмотренные «единой сеткой». Следует сразу отметить, что в некоторой степени такое разрешение действует и сейчас. На это мое внимание специально обратил председатель ЦИК РФ Владимир Чуров. Дело в том, что закон обязывает, чтобы группы (на момент выдвижения списка) охватывали все субъекты РФ. Но в нем нет требования, чтобы они охватывали все «домены» (территории, на которые можно разбивать субъекты РФ), то есть можно было в больших регионах не охватывать группами все территории.

Чуров сказал мне, что он довел эту информацию до сведения всех партий, более того, он пропагандировал такой подход, полагая, что это позволит снизить «цену» мандата. На это я возражал, что отказ от охвата всех территорий, с одной стороны, не выгоден партиям, а с другой стороны, игнорирует интересы избирателей. И мы видим, что ни одна из партий не захотела отказаться от охвата всех территорий (другое дело, что у некоторых партий исчезли отдельные группы из-за выбытия кандидатов).

На мой взгляд, оба недостатка такого подхода очевидны. Избиратели на «пропущенных» территориях заведомо лишаются возможности иметь депутата от данной партии, то есть представительность сразу страдает. Но и партия неизбежно теряет голоса на данной территории.

Давайте сравним наши предложения. Для удобства будем считать, что Козлов предлагает «единую сетку» из 90 групп, из которых можно образовать всего 45; а я предлагаю установить минимум в 45 групп, разрешая партиям объединять регионы.

Допустим, партия разбивает свой список на 45 групп. По моему варианту она может охватить группами всю территорию страны и при таком количестве групп, если разделение окажется достаточно равномерным, партия вполне может рассчитывать, что все группы получат мандаты (для этого надо, впрочем, набрать как минимум 10%). И в этом случае депутаты от партии будут работать со всеми регионами. Не говоря уже о том, что ее кандидаты в ходе избирательной кампании смогут вести агитацию во всех регионах, что в каждом регионе избиратель в бюллетене увидит не только федеральную тройку, но и региональных кандидатов.

По варианту Козлова партия заведомо отказывается от полноценной избирательной кампании на половине территорий. Козлов признает, что партия при этом недополучает часть голосов, но при этом «она берет ответственность за это на себя». На самом-то деле ее вынуждает на это (или на другие неудобные для нее решения) предложенная схема.

Допустим, как и в моем варианте, все 45 региональных групп этой партии получат мандаты. Но они при этом будут охватывать только половину территорий. С остальными территориями депутаты от этой партии не будут работать, или (как я отмечал в предыдущей статье) им работать будет довольно сложно.

«Единая сетка» – плюсы и минусы

Обсудим теперь другое предложение: установить единую обязательную для всех партий сетку региональных групп. Именно таким путем пошли во многих субъектах РФ на региональных выборах. Результатом в ряде регионов стало то, что в списочной части регионального парламента (а в Санкт-Петербурге, где выборы проходили полностью по пропорциональной системе – во всем Законодательном Собрании) часть территорий оказалась не представленной (примеры приведены в моей первой статье).

Таким путем действительно можно сделать группы достаточно равномерными, что в принципе улучшает условия для межгрупповой конкуренции. Невозможно спорить и с утверждением, что это избавляет партии от самостоятельного конструирования групп (другое дело – нужно ли партиям такое «избавление»). А вот утверждения, что это «делает более оптимальным распределение мандатов по территориям; упрощает взаимодействие депутатов и избирателей; сделает понятие "свой депутат" более конкретным» для меня не очевидны. Как не очевидно и то, что реализация данного предложения «в некоторой степени решит проблему с

"паровозами"» и «снизит возможности давления административного ресурса на выборы».

Но самое удивительное – это утверждение Козлова, что «это гарантирует всем региональным группам получение, по крайней мере, одного мандата». Ибо такие гарантии в данной ситуации может иметь только партия, получившая более 20% голосов. Как известно, за пять думских кампаний только один раз была ситуация, когда более 20% голосов получили две партии.

Насколько я знаю, создатели первых законов о выборах в Госдуму считали достоинством этих законов именно то, что партиям была дана возможность самостоятельно производить разбивку списка на группы. Соображения при этом были разные, в том числе и политико-географические – в частности, о политическом вреде жесткого закрепления связки регионов друг с другом. Но я здесь приведу аргументы более наглядные.

Первый мой аргумент основан на том общеизвестном факте, что практически у всех партий уровень поддержки в регионах довольно существенно различается. Поэтому выравнивание групп по числу избирателей еще не означает выравнивания их по числу голосов за ту или иную партию. Исходя из этого, я полагаю, что партиям надо дать возможность выравнивать группы не столько по числу избирателей, сколько по прогнозируемому числу голосов в их поддержку. А этого «единая сетка» не обеспечивает.

Второй аргумент также основан на общепринятых представлениях. Любая электорально–географическая нарезка, осуществляемая органами власти, таит опасность того, что она будет сделана в интересах одной из партий (и даже если это не так – всегда есть почва для обвинений в этом). При выборах по мажоритарной системе нарезка округов – неизбежное зло, и как ни придумывай формальные правила нарезки, возможность джерримендеринга всегда остается. Вводя жесткую сетку региональных групп, мы тем самым добавляем в пропорциональную систему недостатки мажоритарной.

Кто какие совершает ошибки

Не могу не коснуться еще одного вопроса, хотя он напрямую не связан с дискуссией между мной и Козловым. Просто на днях я случайно обнаружил расшифровку программы «Команда Ч» Русской службы новостей за 9 января 2008 года[125]. В программе участвовали Владимир Чуров и Дмитрий Орешкин.

Так вот, Чуров заявил, будто я «утверждал, что нынешняя пропорциональная система голосования за депутатов Государственной думы приведет к непредставленности ряда регионов, субъектов федерации, в Государственной думе». А поскольку этого не произошло, он сделал вывод, что мною «была совершена все-таки и математическая ошибка». Орешкин попытался деликатно уйти от обсуждения этой темы, сказав, что «не видел расчетов Любарева».

---

[125] http://www.rusnovosti.ru/program_reports/52359/.

Не понимаю, почему Чурову понадобилось в мое отсутствие обсуждать мои якобы ошибки. И тем более не понимаю, почему ему понадобилось так искажать мои высказывания.

Я на данную тему высказывался несколько раз. В частности, в записке, подготовленной для «круглого стола», проводимого Ассоциацией «ГОЛОС» в конце августа 2007 года, и размещенной затем на сайте МОИ; затем в статье, опубликованной в «Независимой газете» 21 сентября 2007 года; и наконец, в статье, опубликованной в № 5 «Журнала о выборах». Все три текста я Чурову пересылал.

Так вот: никогда я не утверждал, что нынешняя система неизбежно приведет к непредставленности части регионов. Я говорил лишь о том, что это может произойти. В частности, я рассматривал разные варианты разбиения списка на группы и показывал, в каких случаях (в зависимости от принципа разбиения и успешности партии) какая часть групп останется без мандатов.

В частности, получив на «круглом столе» в ИА Regnum информацию о том, как ведущие партии планируют делить свой список, я написал: «Это вселяет надежду, что хотя бы у «Единой России» (и, вероятно, у партии, которая займет второе место) все или почти все группы получат мандаты». В статье, опубликованной в «Независимой газете», я рекомендовал партиям в максимальной степени выровнять региональные группы по числу избирателей. И заключил: в этом случае есть шанс, что ни один регион не останется без представительства в Государственной Думе.

Действительно, со стороны некоторых моих коллег в августе звучали и более категоричные утверждения. Владимир Козлов в цитируемой статье правильно отмечает, что такие прогнозы составлялись до того, как произошел скачок рейтинга «Единой России», связанный с решением В.В. Путина возглавить ее список. Тогда, напомню, ВЦИОМ предсказывал «Единой России» всего 257 мандатов, а КПРФ – 81 мандат.

Козлов также правильно отмечает: «Нельзя сказать, что их опасения были необоснованными… Хорошо, что на этот раз сложилось так, но могло быть иначе». Действительно, достаточно было «Единой России» получить всего на два мандата меньше (или, скажем, включить в общефедеральную часть еще двух кандидатов, не являвшихся «паровозами»), и группа, объединявшая Магаданскую область с Чукотским АО, осталась бы без мандата. Правда, эти два региона оказались представленными еще и во фракции ЛДПР, но такой исход еще в большей степени случаен.

Кстати, среди тех, кто выступал более категорично, был Александр Кынев. Но и он не был категоричен так, как это приписал мне Чуров. Вот что писал Кынев в августе на сайте АПН: «То, что к настоящему времени известно о том, как именно ведущие партии решили составить свои списки и элементарный анализ распределения мандатов между регионами, исходя из численности в них избирателей, дает полные основания полагать, что подтверждаются все те опасения аналитиков, которые еще при начале введения полностью пропорциональной избира-

тельной системы предупреждали, что она может привести к тому, что целый ряд регионов страны в итоге окажутся без своего представительства в федеральном парламенте»[126]. Итак, здесь тоже: «может привести». И это утверждение никак опровергается тем фактом, что не привела.

Чуров даже придумал за меня расчеты: «Любарев исходил из первичного распределения, то есть первого частного, как называется, и исходил из того, что проходной порог для кандидата составит 120–140 тысяч голосов. Я ему доказывал – он сидел у меня в кабинете больше часа, и я ему доказывал с бумагами в руках, что при грамотном распределении по региональным группам и увеличении числа голосов, отданных за федеральную тройку, порог отсечения составит от 60 до 80 тысяч. То есть достаточно будет набрать примерно 60–80 тысяч голосов – так и получилось. Даже для некоторых партий стал ниже этот порог».

«Грамотное распределение» – это то, о чем я писал выше, то есть отказ от охвата группами всех территорий. Повторяю, что ни одна партия так «грамотно» не поступила. Но дело в том, что я не говорил и не писал про «120–140 тысяч» – это все выдумки (я вообще не оперировал числами голосов, так как для этого надо было прогнозировать явку, чего мне делать не хотелось). Да и Кынев считал, что «цена» мандата будет колебаться от 90 до 115 тыс., а ниже 90 тыс. будет «полу-проходная» зона. Если посмотреть на результаты, то будет видно, что он практически не ошибся.

В общем, плохо, когда лица, занимающие солидные должности, вместо содержательной дискуссии устраивают шоу.

[126] http://www.apn.ru/publications/article17631.htm.

Впервые в Государственной Думе не будут представлены все российские регионы[127]

Четыре года назад, в начале той думской кампании, я и некоторые мои коллеги (в частности, Александр Кынев) обращали внимание на то, что возможна ситуация, когда по результатам выборов в Думе окажутся представлены не все регионы. Под представленностью региона мы понимали и понимаем ситуацию, когда мандат получает региональная группа хотя бы одной из партий, в которую этот регион включен. Возможность непредставленности некоторых регионов мы связывали с положениями избирательного законодательства, заставляющими разбивать партийные списки на слишком большое число групп (в 2007 году минимальное число групп было 80, сейчас 70).

Подчеркну: мы не говорили, что это (т.е. непредставленность всех регионов) обязательно произойдет, а говорили только о такой возможности. При этом мы ориентировались на ранние прогнозы, которые давали «Единой России» 257 мандатов. Но она получила в результате 315 мандатов, и все регионы оказались представлены.

Тогда я написал об этом статью, которой заинтересовался Чуров. Я с ним встретился – это была моя первая и последняя беседа с этим «волшебником». Чуров стал мне объяснять, что я не учитываю возможность тактики партий, при которой они в больших регионах охватывают группами не все территории (тактика настолько глупая, что ни одна из партий ни тогда, ни сейчас ей не воспользовалась).

Прошло некоторое время, и я с удивлением обнаружил расшифровку радиопередачи Русской службы новостей, где Чуров беседовал с Дмитрием Орешкиным. И в ней «волшебник», исказив мою точку зрения, заявил, что у Любарева была математическая ошибка.

Сегодня мы можем убедиться, что никакой ошибки не было. В этот раз, когда «Единая Россия» получила 238 мандатов, возможность, о которой мы говорили 4 года назад, реализовалась.

Из той информации, которую я нашел на сайте ЦИК, видно, что у «Единой России» не получили мандатов три региональные группы – «Республика Алтай», «Камчатский край» и «Магаданская область, Чукотский автономный округ». При этом группа «Камчатский край» должна получить мандат после отказа от него Д.А. Медведева. Две другие группы мандатов не получат.

Но Магаданская область и Чукотский АО все же будут представлены в Думе. У «Справедливой России» мандат получила группа «Республика Саха (Якутия), Камчатский край, Амурская область, Магаданская область», а у ЛДПР – группа «Республика Саха (Якутия), Камчатский край, Амурская область, Магаданская область, Чукотский автономный округ».

---

[127] Опубликована в Интернете: http://www.golos.org/news/4542, 12.12.2011.

А вот Республике Алтай не повезло. Все 4 партии, прошедшие в Думу, не стали ее объединять с соседними регионами. И ни у одной из них группа «Республика Алтай» (всего 151 тыс. избирателей) мандата не получила.

И мы увидели еще одно подтверждение ущербности закона о выборах в Госдуму.

Черкесский прецедент[128]

На выборах в Карачаево-Черкесской Республике уже не раз демонстрировались различные рекорды и прецеденты. Достаточно вспомнить выборы главы республики, прошедшие в 1999 году, на которых досрочное голосование достигло 27,7%, или выборы депутатов Государственной Думы 2003 года, когда в Хабезском районе республики все 17 779 избирателей, внесенных в списки, как один пришли к избирательным урнам и как один проголосовали за “Единую Россию”.

На выборах в парламент республики, прошедших 1 марта 2009 года, был зафиксирован еще один важный прецедент. Точнее – он произошел после выборов. Впервые (если не считать несостоявшийся калининградский прецедент 2006 года) благодаря решению суда произошло перераспределение мандатов внутри партийных списков.

К сожалению, об этом важном событии написал, кажется, только “Коммерсантъ”. Вот выдержка из статьи М. Гукемухова, Н. Городецкой и И. Нагорных “Карачаево-Черкесия провела выборы через суд”, опубликованной в “Ъ” 25 марта 2009 года:

“*Утром 24 марта, когда должна была состояться первая сессия избранного 2 марта парламента КЧР, трое депутатов Олег Аргунов (КПРФ), Расул Чомаев ("Патриоты России") и Александр Немцов ("Единая Россия") узнали, что они уже не депутаты, а вместо них мандаты получили другие кандидаты от тех же партий: КПРФ Салих Хапчаев, партии "Патриоты России" Борис Кубеков, "Единой России" Абдуллах Токов.*

Накануне поздно вечером председатель горсуда Черкесска Юрий Коцубин принял решение изменить итоги выборов по 50-му участку и перераспределил голоса избирателей, удовлетворив иск господина Хапчаева. Это решение, принятое к немедленному исполнению, затронуло итоги пропорциональных выборов сразу трех партий, прошедших в парламент КЧР: КПРФ, "Единой России" и "Патриотов России".

Причиной иска стала разница между протоколом, выданным представителю Салиха Хапчаева на избирательном участке после подсчета голосов, и протоколом, утвержденным республиканской избирательной комиссией и внесенным ей в ГАС "Выборы". По данным протокола участка, из 2664 избирателей за КПРФ проголосовали 317 избирателей, ЛДПР 14, "Единую Россию" 1272, "Справедливую Россию" 70 и "Патриоты России" 274. Причем цифра в графе последней партии была исправлена на 974, что подтверждено прописью. По протоколу республиканского избиркома (РИК), на том же участке КПРФ набрала 31 голос, ЛДПР 0, "Единая Россия" 3372, "Справедливая Россия" 70 и "Патриоты России" 274 голоса.

[128] Опубликована в Интернете: http://www.votas.ru/cherkes.html, 27.03.2009.

С жалобой в РИК господин Хапчаев обратился сразу после выборов, но получил отказ. В пятницу он повторил попытку и вновь получив отказ, обратился в горсуд. В понедельник суд сверил протоколы и обнаружил ошибку. Пересчитывать бюллетени суд счел нецелесообразным, поскольку первый протокол никто не опротестовал. Судья Юрий Коцубин принял решение, что ошибся в подсчетах РИКа, поэтому у партии "Единая Россия" было снято 1000 голосов, которые были распределены между коммунистами и патриотами.

Между тем, по мнению источника "Ъ" в РИКе, "избирком тут ни при чем, это чистая политика". "Президент упустил ситуацию в декабре прошлого года, когда формировались партийные списки, и в итоге получил парламент, в котором его позиции слабы. Теперь он в судебном порядке исправляет просчеты, сказал "Ъ" источник. По оценкам экспертов в парламенте, из 73 депутатов лишь 15 (теперь 18) можно наверняка отнести к сторонникам нового главы республики Бориса Эбзеева".

В этой статье есть несколько неточностей. Выборы были не 2, а 1 марта. Представителю Хапчаева выдали, естественно, не протокол, а его копию. По официальным данным, размещенным на сайте РИК, у “Единой России” на участке № 50 не 3372, а 2272 голоса, и в этом случае понятно, почему суд отнял у нее именно 1000 голосов. Распределить эту тысячу голосов, судя по приведенным данным, должны были не только между КПРФ и “Патриотами России”, еще 14 голосов должны были достаться ЛДПР, хотя для нее это не имеет никакого значения.

Но в целом статья очень содержательная. От внимания журналистов не укрылись некоторые важные факты. В частности, то у “Патриотов России” в копии протокола число 274 было исправлено на 974. И то, что не пересчитывались бюллетени. И то, что Хапчаев подал вторую жалобу значительно позже первой.

Я попытался разобраться в черкесском прецеденте.

К сожалению, информации оказалось недостаточно. В КЧР, согласно республиканскому закону, партийные списки разбивались на 12 территориальных групп, в центральной части был только один кандидат. Территориальные группы должны были включать по 3 одномандатных округа каждая. Но на сайте РИК отсутствует самое важное: нет ни схемы территориальных групп, ни схемы одномандатных округов. Это не дает возможность проверить правильность решения о перераспределении мандатов после изменения итогов голосования на участке № 50.

Но будем считать, что последствия изменения протокола УИК № 50 определены верно. Кстати, решения о перераспределении мандатов на сайте РИК тоже нет. Не внесены до сих пор (27 марта 2009 года) и изменения на странице ГАС “Выборы”.

Все же попробуем разобраться более детально.

Судя по приведенным в статье данным, 1000 голосов “Единой России” должны были перераспределиться так: 700 – “Патриотам России”, 286 – КПРФ, 14 – ЛДПР.

Итак, “Единая Россия” потеряла 1000 голосов. Но при этом не потеряла ни одного мандата. Я проверил: все правильно. Но вот если бы еще 570 голосов ушло от нее “Патриотам России”, то в соответствии с методикой, установленной республиканским законом (там установлен по сути метод д’Ондта), в этом случае один мандат переходил бы к “Патриотам”. А так – только перераспределение внутри списков, но зато внутри всех трех. Ювелирная работа!

У “Единой России” мандат потеряла группа № 3, он достался группе № 9. У КПРФ и “Патриотов России” группы № 3 получили по мандату за счет соответственно групп № 5 и 6.

Интересно вот что: это такое совпадение, или там были десятки аналогичных жалоб, но они все просчитали и выбрали одну?

Смущает несколько моментов. В частности, прямое утверждение авторов статьи о заинтересованности президента республики в исходе дела. Но это, конечно, не факт, а лишь мнение. Но есть и факты. Первый: исправление в копии протокола результата “Патриотов России”. Второй: повторное обращение Хапчаева через довольно большой срок после первого. Третий: судья не стал проверять бюллетени. Четвертый: из судебного решения получается, что у “Патриотов России” украли больше, чем у КПРФ, но они жаловаться не стали.

Сомнения усиливаются, когда мы начинаем анализировать итоги голосования. Ниже в таблице приведены данные для трех основных партий по участку № 50 (старые и новые), по одномандатному округу, в который входит участок № 50, по г. Черкесску и по республике в целом.

	“Единая Россия”	“Патриоты России”	КПРФ
УИК № 50 (исходный)	85,3%	10,3%	1,2%
УИК № 50 (измененный)	47,7%	36,6%	11,9%
Одномандатный округ	79,7%	13,3%	5,2%
Черкесск	71,2%	11,0%	10,9%
КЧР	69,6%	11,4%	10,1%

Разумеется, не зная конкретных обстоятельств, мы можем судить только в терминах “правдоподобно” и “неправдоподобно”. Глядя на таблицу, можно сказать, что предположение о том, что у КПРФ в пользу “Единой России” на участке № 50 было украдено 286 голосов, выглядит вполне правдоподобно. А вот предположение о краже 700 голосов у “Патриотов России” – неправдоподобно.

Стоит отметить, что в г. Черкесске были три участка (№ 25, 28, 32), где “Патриоты России” получили 37–39% (на остальных участках в Черкесске – значительно меньше), и 7 участков (№ 16, 17, 32, 36–39), где “Единая Россия” получила менее 50%. Поскольку известно, что голосование было в значительной степени этически обусловлено, выводы можно делать, только зная состав электората на обсуждаемых участках. Тем не менее, остается вопрос: если на участке № 50 была повышенная поддержка “Патриотов России”, почему эта партия не обратила на него внимание и не протестовала против кражи 700 голосов?

В заключение – несколько попутных замечаний.

1. Подтверждается мой тезис о высокой чувствительности к фальсификациям выборов по спискам, особенно при большом числе территориальных групп.

2. Раз уж мы вспомнили про голосование в Хабезском районе в декабре 2007 года, интересно посмотреть, что изменилось за год и три месяца. Явка осталась достаточно высокой – 93,7%. Но за “Единую Россию” проголосовали всего 63,9%, то есть заметно меньше, чем в целом по республике.

3. В цитируемой статье приводятся комментарии двух членов ЦИК РФ: Е.П. Дубровиной и С.М. Шапиева. Следовательно, в ЦИКе о черкесском прецеденте знают. Но я тщетно пытался найти информацию о нем на сайте ЦИКа. Зато есть многочисленные сообщения о проводимых избирательными комиссиями семинарах, мероприятиях по повышению электоральной культуры молодежи и прочих событиях, имеющих к выборами более отдаленное отношение. Похоже, руководство ЦИК сами выборы волнуют меньше. Или, как в анекдоте: “мы следим за порядком, беспорядок нас не интересует”.

4. Как известно, президент КЧР Б.С. Эбзеев еще несколько месяцев назад был судьей Конституционного Суда РФ. Уже сам переход судьи в исполнительную власть – событие нетривиальное. Но если бы при этом бывший судья хотя бы некоторое время сохранял политический нейтралитет! А тут он немедленно возглавил список “Единой России”, став “паровозом”. Но, помимо политического, здесь есть и моральный аспект. Я напомню: становясь кандидатом, “паровоз” дает письменное обязательство оставить свою высокую должность в случае избрания депутатом. Дает обязательство, прекрасно зная, что нарушит его. И потом хладнокровно нарушает. Для политика – мелкая и привычная подлость. А для бывшего судьи?..

И вот теперь к этому добавляется использование правосудия для корректировки результатов выборов в своих интересах. Во всяком случае именно в этом Эбзеева публично обвинили в цитированной статье.

Вряд ли это будет способствовать повышению авторитета Конституционного Суда.

Пять – пишем, семь – в уме.
Как быстро регионы начнут выполнять Послание президента в части избирательных барьеров?[129]

Предложения президента о реформе системы представительства на региональном уровне, озвученные в его Послании Федеральному собранию, сильно различаются по степени конкретизации. Так, в одном случае речь идет лишь о том, чтобы развернуть дискуссию (перевод региональных и муниципальных выборов на пропорциональную систему), в другом – о необходимости выработки критериев (численность региональных законодательных органов), в третьем содержится лишь намек на то, каким образом надо «навести порядок» (досрочное голосование).

Но есть одно предложение, которое достаточно конкретно. Хотя его тоже можно реализовать различными способами, общий результат реализации будет практически одинаковым. Речь идет о тезисе, который Дмитрий Медведев сформулировал так: «Партии, за которые на региональных выборах проголосовало более 5% избирателей, должны получить гарантии представительства в законодательном органе субъекта Федерации». По сути, речь идет о восстановлении на региональных выборах пятипроцентного барьера. В связи с этим стоит вспомнить историю его «отмены».

Когда в 2002 году федеральный законодатель обязал регионы использовать на выборах в законодательные собрания смешанную или пропорциональную систему, он не предусмотрел никаких ограничений для заградительного барьера. Однако большинство регионов в своих законах, принятых в основном в 2003 году, установили пятипроцентный барьер – по аналогии с выборами в Государственную Думу, проходившими в 1993–2003 годах (хотя в то время уже было принято решение о повышении до 7% барьера на выборах в Госдуму 2007 года). Некоторые регионы сделали барьер трех- или четырехпроцентным, некоторые – шести- или семипроцентным. И лишь пять регионов позволили себе установить барьер выше 7% (из них три установили десятипроцентный барьер). И выборы 2003–2005 годов проходили в основном с пятипроцентным барьером.

Однако возможность регионов устанавливать завышенные барьеры была сочтена недопустимой, и Центризбирком в августе 2004 года предложил запретить регионам поднимать барьер выше 5%. Но на парламентских слушаниях в октябре 2004 года представители «Единой России» подвергли эту идею критике: мол, почему на федеральном уровне барьер составляет 7%, а регионы мы будем ограничивать пятью? И тогдашний председатель Центризбиркома Александр Вешняков согласился на «компромиссный вариант»: барьер на региональных выборах был ограничен 7%.

---

[129] Опубликована в Независимой газете, 1 декабря 2009.

Дальше все развивалось вполне предсказуемо: регионы один за другим стали повышать у себя барьер до 7%. В 2006 году так поступили 22 региона, в 2007-м – 12 регионов, в 2008 году – восемь регионов, еще два сделали это в первой половине 2009 года. В итоге из 62 региональных кампаний, прошедших с октября 2006 года по октябрь 2009 года, только в семи барьер был ниже семи процентов; из них три – объединяющиеся регионы, где выборы проводились по положениям, утвержденным указами президента РФ.

Любопытно, что в большинстве регионов повышение барьера происходило незадолго до начала избирательной кампании. При этом в ряде регионов принимался отдельный закон о поднятии барьера до 7%. Например, в Республике Саха (Якутия) 18 октября 2007 года был принят новый Закон Республики Саха (Якутия) «О выборах народных депутатов Республики Саха (Якутия)», в котором, в частности, предусматривался четырехпроцентный барьер. Но всего лишь через три недели, 8 ноября, принимается закон, единственное содержание которого – повышение барьера до 7%. Что заставило республиканских депутатов менять только что принятое положение закона?

Вся совокупность фактов свидетельствует: повсеместное повышение барьера направлялось из Москвы. Недавно председатель Воронежской областной Думы Владимир Ключников пояснил, что это установка партии «Единая Россия». Но еще четыре года назад депутат Думы одной из областей, установившей четырехпроцентный барьер, признавался: «По этому поводу нас буквально терроризировали представители администрации президента, мне раза четыре звонили, наверное».

В прошлогоднем Послании Дмитрий Медведев высказал точку зрения, что лишать представительства избирателей, которые проголосовали за партии, получившие более 5%, несправедливо. Но конкретные законодательные меры были приняты только для выборов в Государственную Думу. Регионы же (и их московские кураторы) намек не поняли. Уже после того Послания барьер был поднят в Архангельской области и Хакасии, затем – в Калужской области и Ямало-Ненецком автономном округе. А буквально в начале ноября этого года появились сообщения о повышении барьера в Воронежской области и о попытках повысить его в Рязанской области и Республике Алтай. И при этом не было информации, что где-то понизили барьер. Только из Тамбовской области пришло сообщение о подобных планах, но эти планы не были реализованы.

Теперь президент сказал уже конкретно: на региональных выборах партии, получившие более 5%, должны получить мандаты. Разумеется, реализовать это требование можно двумя способами. Наиболее простой и разумный путь – это вернуть пятипроцентный барьер там, где его повысили. Правда, можно попытаться в регионе воспроизвести ту сложную конструкцию, которую придумали для выборов в Госдуму (что, кстати, уже сделали в Воронеже): давать партиям, получившим между 5 и 7%, по одному мандату, а между партиями, получившими более 7%, распределять мандаты пропорционально. Но это не очень разумно: в от-

личие от федеральных выборов, где преодоление пятипроцентного барьера дает не менее 23 мандатов, на региональных выборах 5% – это обычно и есть один мандат. Городить огород ни к чему.

Но главный, пожалуй, вопрос: когда будет реализовано предложение президента? Окажет ли оно влияние на ближайшие региональные выборы, которые должны пройти в марте 2010 года? Если вносить изменения в федеральное законодательство, это займет довольно много времени. Например, первый закон из числа реализующих Послание 2008 года вступил в силу только в апреле 2009 года. Поэтому изменения федерального законодательства коснутся тех регионов, где выборы пройдут осенью следующего года или позднее.

Интереснее ситуация с теми восемью регионами, где выборы будут в марте следующего года. Послание президента застало их в тот момент, когда они корректировали свои избирательные законы: по уже сложившейся печальной традиции такая корректировка чаще всего происходит перед самым началом избирательной кампании. Два региона (Рязанская область и Республика Алтай) хотели в ноябре поднять барьер до 7%, да не успели – за пару дней до оглашения Послания из Москвы был подан сигнал к отступлению (см. «НГ» от 16.11.09).

Воронежская область попала в более глупое положение. 5 ноября депутаты областной Думы проголосовали за повышение барьера до 7%. На следующий день губернатор Алексей Гордеев подписал закон. А через несколько дней оказалось, что это было сделано напрасно. Но не отменять же только что принятую норму! И пришлось 11 ноября в спешном порядке дополнять закон новой довольно длинной статьей, смысл которой в том, что партия, набравшая больше 5%, но меньше 7%, получает один мандат. Как я уже отметил выше, это не совсем эквивалентно возвращению пятипроцентного барьера, но с большой долей вероятности результат будет тот же самый.

А что же остальные пять регионов, где барьер был повышен раньше (Хабаровский край, Ямало-Ненецкий автономный округ, Калужская, Курганская и Свердловская области)? Похоже, что в них выборы пройдут с семипроцентным барьером – они выполнять Послание президента не спешат. Любопытно, что в четырех из них уже после оглашения Послания в избирательные законы вносились изменения, но барьер при этом понижен не был. Более того, в Калужской и Свердловской областях оппозиционные партии предлагали снизить барьер, но депутатское большинство их не поддержало.

Реакция регионов на предложение президента – это достаточно серьезная проверка его авторитета. Одно дело – спешить одобрить что-нибудь, не затрагивающее интересы бюрократии напрямую (вроде отмены летнего времени) или усиливающее ее (вроде отмены избирательного залога). И другое дело – выполнять те указания, которые расходятся с собственными интересами. Вот теперь мы видим, что бюрократия не готова подчиняться президенту, а старается всячески затягивать выполнение его решения.

Верховный Суд считает, что жульничество с распределением мандатов права избирателей не нарушает[130]

28 февраля 2007 года мы с Павлом Афанасьевым, представителем самарского отделения Ассоциации "ГОЛОС", в течение примерно получаса убеждали Верховный Суд в том, что т.н. "метод делителей Империали", предусмотренный в самарском областном законе для распределения мандатов между списками, противоречит федеральному законодательству. И, как оказалось, тратили силы впустую. Поскольку Верховный Суд интересовал совсем другой вопрос: как этот метод нарушает права рядового избирателя? Наши аргументы суд не удовлетворили, и он посчитал, что рядовой избиратель не может обжаловать положения закона, непосредственно влияющие на результаты выборов.

Немного теории

Данное судебное дело было посвящено вопросу: какие методики распределения мандатов между списками вправе устанавливать региональные законодатели для своих региональных выборов. Поэтому для начала необходимо разобраться, из-за чего, собственно, этот вопрос возникает.

В первую очередь следует напомнить, что вопрос о распределении мандатов возникает в случае пропорциональной избирательной системы. Само название говорит о том, что мандаты между участвовавшими в выборах партиями должны распределяться пропорционально. Пропорционально чему? Очевидно, голосам избирателей. Собственно говоря, в пункте 16 статьи 35 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав…" так и записано: "Не менее половины депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации либо в одной из его палат распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов".

Тут сразу необходимо сделать одну оговорку. Заградительный барьер, существование которого допускается тем же пунктом 16, приводит к тому, что мандаты распределяются не между всеми списками, а только между теми, которые преодолели этот барьер. Очевидно, что барьер приводит к определенному (и зачастую существенному) искажению пропорциональности. Однако целесообразность и допустимость заградительного барьера, установление его оптимальной величины – это отдельная проблема, которой сейчас не будем касаться. Мы просто отметим, что с учетом существования барьера речь идет о пропорциональном распределении мандатов между списками, преодолевшими этот барьер.

И сразу же возникает вопрос: почему существуют разные методики пропорционального распределения? Дело в том, что если мы будем считать строго про-

[130] Опубликована в Интернете: http://www.votas.ru/imperial.html, 4.03.2007.

порционально, то каждая партия получит дробное число мандатов. Но каждому понятно, что число мандатов должно быть целым. Поэтому и пришлось придумывать методики, которые в той или иной степени обеспечивают приближение результатов распределения к чистой пропорции. Таких методик может быть много, но широкое практическое применение нашли четыре–пять из них.

Все эти методики делятся на две группы: методы квот и методы делителей. В первом случае заранее определяется квота, на которую делят число голосов, полученных каждым списком. В результате этой операции удается распределить не все мандаты, но большую часть из них. Оставшиеся мандаты распределяются на основании некоего дополнительного правила (обычно это либо правило наибольшего остатка, либо правило наибольшей средней).

Таким образом, методы квот предусматривают распределение мандатов в два этапа. За это их обычно критикуют в литературе (в основном в учебниках по конституционному праву зарубежных стран). И противопоставляют им методы делителей, которые, как это категорически заявляется, обеспечивают распределение мандатов в один этап.

Увы, это преимущество методов делителей чисто теоретическое. Просто у методов квот и делителей разная терминология (разное понимание, что такое один прием). И на самом деле методы делителей требуют более громоздких вычислений.

Суть методов делителей в том, что число голосов, полученных каждым списком последовательно делится на некий ряд чисел (у каждого метода свой ряд чисел). Потом полученные частные ранжируются (сортируются) в порядке убывания своих числовых значений, и отбирается столько частных, сколько нужно распределить мандатов. У какого списка сколько получилось таких отобранных частных, столько мандатов ему и причитается.

А теперь давайте сравним вычисления по одному из методов квот (квота Хэйра в сочетании с правилом наибольшего остатка) и одному из методов делителей (метод д’Ондта) на примере распределения 50 мандатов между четырьмя списками. В первом случае нам потребуется максимум 19 арифметических операций (максимум 9 сложений, 5 вычитаний и 5 делений) плюс 4 операции округления и сортировка четырех чисел. Проконтролировать правильность выполнения этой методики может любой школьник, научившийся работать с десятичными дробями. А метод д’Ондта (предусматривающий деление на ряд натуральных чисел начиная с единицы) требует для того же случая 200 операций деления и последующую сортировку 200 чисел!

Почему же в наших учебниках постоянно говорится о преимуществах методов делителей? Почему уважаемые профессора – специалисты по сравнительному конституционному праву (Борис Страшун, Вениамин Чиркин) и сегодня публично повторяют эту явно ошибочную точку зрения? Я полагаю, что они находятся в плену у реалий 19-го века.

Когда пропорциональная система только внедрялась, избирательные округа были небольшие, и в них распределялось немного мандатов. И в этих условиях методы делителей не выглядели такими громоздкими. Посмотрите учебники, и вы увидите, что там обычно приводится пример распределения пяти мандатов между тремя партиями. В этом случае вычисления по методу д'Ондта достаточно просты и наглядны – всего 15 операций деления и сортировка 15 чисел.

Но при распределении пяти мандатов говорить о пропорциональности такого распределения можно лишь с большой долей условности. Поэтому весь 20-й век шло постепенное увеличение размеров округов при применении пропорциональной системы – вплоть до создания общенациональных округов, где распределяется сотня и более мандатов. И для таких случаев громоздкость методов делителей по сравнению с методами квот неоспорима.

Но дело не только в простоте или объеме вычислений. Главное – какой метод (или какие методы) обеспечивает наилучшие приближения к пропорциональности?

Здесь тоже доминируют заблуждения. Мне не раз доводилось слышать или читать, что метод д'Ондта – самый справедливый. Что именно он в наибольшей степени обеспечивает равенство "цены мандата" (т.е. числа голосов, приходящихся на один мандат) для всех партий. Но это – ошибочная точка зрения.

Следует отметить, что можно предложить два критерия приближения к пропорциональности. Один критерий – это суммарное отклонение "цены мандата" для списков от средней "цены мандата" (точнее, сумма модулей таких отклонений). Другой критерий – суммарное отклонение (опять-таки, сумма модулей отклонений) доли полученных каждым списком мандатов от доли полученных им голосов.

Не так давно я проанализировал разные методы с точки зрения этих критериев – и теоретически, и на конкретных примерах[131]. По второму критерию (соответствие доли мандатов доле голосов) достаточно строго удалось доказать, что оптимальные результаты дает метод, основанный на квоте Хэйра и правиле наибольшего остатка). По первому критерию (равенство "цены мандата") доказательство оказалось менее строгим (мне на это уже после выхода книги указал Валерий Чурбанов), но тем не менее лучшим из методов квот оказался малоизвестный метод Дина (на втором этапе сравнивают частные от деления числа полученных списком голосов на среднее гармоническое от числа уже полученных списком мандатов и этого же числа плюс один), а из методов делителей – т.н. датский метод (деление на ряд чисел 1, 4, 7 и т.д.). Но при этом метод, основанный на квоте Хэйра и правиле наибольшего остатка, давал во всех случаях лучший результат, чем метод д'Ондта.

---

[131] См. раздел 4.3.1 книги: Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 178–182.

Таким образом, можно сделать вывод, что метод, основанный на квоте Хэйра и правиле наибольшего остатка, является и наиболее простым, и наиболее понятным и наглядным (ибо квота Хэйра – "естественная квота", равная средней "цене мандата"), и одним из наиболее справедливых.

Но ведь это – тот самый метод, который использовался на выборах в Государственную Думу всех четырех созывов (квота Хэйра в российских законах именуется первым избирательным частным), а также на выборах более чем в 60 российских регионах (единственным исключением до марта 2007 года была Калмыкия, где в 2003 году использовался метод д'Ондта).

Нужно ли от этого метода отказываться?!

Кто такой Империали?

Неожиданно перед самым началом мартовской избирательной кампании в четырех российских регионах (сначала в Санкт-Петербурге, затем в Самарской, Московской и Тюменской областях) в региональных законах заменили традиционный метод, основанный на квоте Хэйра, на экзотический метод делителей Империали. Этот метод отличается от классического метода д'Ондта тем, что предусматривает деление на ряд, начинающийся с двойки. Это приводит к тому, что партия–фаворит получает один–два лишних мандата, которые она отнимает у одной или двух партий–аутсайдеров.

Откуда взялся этот метод? В прессе не раз звучало (и я сам так не раз говорил), что данный метод – итальянский. Оказывается, это ошибка, которая исходит от учебников и справочников, созданных сотрудниками кафедры конституционного права зарубежных стран Московской государственной юридической академии. В них написано, что Империали – итальянский ученый. И еще одна ошибка: в некоторых изданиях утверждается, что метод делителей Империали применялся в Италии.

На самом деле все не так. На этот счет я получил очень подробную информацию от замечательного специалиста в области сравнительной политологии, профессора Европейского университета в Санкт-Петербурге, директор проекта "Межрегиональная электоральная сеть поддержки" (IRENA) Григория Голосова. Вот что он мне сообщил.

Метод делителей Империали назван так по имени его изобретателя, принца Пьера Гийома де Франкавилла, маркиза Империали (Pierre Guillaume des Princes de Francavilla, Markies Imperiali), бельгийского крайне правого клерикального политического деятеля первой половины XX в. (годы жизни – 1874–1940)… Специалистам по избирательным системам давно известно на основе многочисленных представленных в литературе математических доказательств, что метод делителей Империали благоприятствует сильнейшим партиям за счет сравнительно более слабых до такой степени, что его уже нельзя охарактеризовать как пропорциональную систему в строгом смысле слова.

Собственно говоря, при обосновании своего метода маркиз Империали и не скрывал, что его основной целью было ограничить пропорциональность избирательной системы. Тем самым он добивался реализации вполне определенной политической цели: ограничить представительство в выборных органах сравнительно небольших левых и секуляристских партий, которые тогда быстро набирали в Бельгии политический вес. В 1921 году консервативное большинство бельгийского парламента приняло метод делителей Империали как основной при распределении мест в местных муниципальных советах, но не на общенациональном уровне. С тех пор местные выборы в Бельгии остаются единственным случаем длительного фактического использования метода делителей Империали. Возможности использования этого метода на общенациональных парламентских выборах обсуждались в Чешской Республике в начале 90-х годов, но он был отвергнут как недостаточно пропорциональный. Кроме того, в 2004 году, в условиях политического и конституционного кризиса, метод делителей Империали был рекомендован к одноразовому использованию на местных выборах в Республике Эквадор.

В самой Бельгии, которая является, таким образом, единственным случаем последовательного применения этой редкой избирательной системы на местном уровне, в настоящее время ведется подготовка к реформе, направленной на его отмену. Подавляющее большинство ведущих бельгийских (Jan Colpaert, Luc Lauwers, Tom Van Puyenbroeck) и западноевропейских (Dieter Nohlen) специалистов уже высказалось за такую реформу. Соответствующая рекомендация содержится в докладе Постоянного комитета по местной и региональной демократии Европейской комиссии (2000 г.) "Участие граждан в местной общественной жизни". Показательно также, что в Докладе об избирательных системах "Обзор доступных решений и критерии отбора", одобренном "Европейской комиссией за демократию через закон" (Венецианской комиссией), метод делителей Империали вообще не упоминается в числе избирательных систем, рекомендуемых к рассмотрению в рамках законопроектной деятельности по развитию избирательного права, хотя остальные упомянутые выше методы там фигурируют.

Отмечу, что в ходе развернувшейся в Бельгии общественной дискуссии по поводу дальнейшего использования Империали немногочисленные защитники этого метода прибегают к двум основным аргументам: во-первых, на местных выборах в Бельгии не установлено никакого заградительного барьера, который препятствовал бы попаданию в органы местного самоуправления малых партий; во-вторых, в Бельгии чрезвычайно легко зарегистрировать список для участия в местных выборах: для этого требуется собрать, в зависимости от численности избирателей на территории местного самоуправления (в среднем составляющей 17200 человек), от 5 до 100 подписей. Очевидно, что эти аргументы нельзя применить к современной ситуации в российских регионах, где установлены семи-

процентные барьеры, одни из самых высоких в мире, а количества требуемых подписей и величины избирательных залогов весьма значительны.

Что касается Италии, то, как отметил профессор Голосов, в этой стране в послевоенный период (вплоть до 1993 года) использовался не метод делителей Империали, а квота Империали (получаемая путем деления суммарного числа голосов, поданных за допущенные к распределению мандатов партии, на число мандатов плюс два). Такой метод может привести к некоторому искажению пропорциональности, но тем не менее эти искажения еще остаются "в рамках приличий", и "метод квот Империали" (в отличие от "метода делителей Империали") признается специалистами в качестве одного из методов пропорционального распределения мандатов.

Избиратель не вправе оспорить распределение мандатов?

Итак, четыре российских региона предпочли использовать методику распределения мандатов, которая приводит к серьезному искажению пропорциональности в пользу партии–фаворита (в нынешних условиях понятно, в пользу какой именно партии), или, говоря по-простому, жульническую методику. При этом нетрудно доказать, что эта методика не соответствует цитированному в начале статьи положению федерального закона, которое обязывает распределять мандаты "пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов". Таким образом, законы четырех субъектов РФ можно пытаться оспорить в суде.

В Санкт-Петербурге сразу же после принятия новой редакции городского закона ее попытались оспорить, но не в суде, а в Центризбиркоме. Это сделал депутат Законодательного Собрания Санкт-Петербурга Алексей Тимофеев. Центризбирком, действительно, вправе давать заключения на региональные законы, да только он не вправе их отменять. И по запросу Тимофеева ЦИК приняла осторожное заключение, в котором отметила, что метод Империали "может не гарантировать соблюдение требований" закона о распределении мандатов пропорционально числу голосов избирателей.

В Самарской области инициативу оспаривания областного закона проявила руководитель областного отделения Ассоциации "ГОЛОС" Людмила Кузьмина. Она пыталась вовлечь в эту борьбу региональные отделения партий, которые в наибольшей степени должны быть заинтересованы в отказе от жульнической методики, но партии проявили осторожность. И пришлось Кузьминой бороться в одиночку.

12 января 2007 года Самарский областной суд отказал в удовлетворении требования Кузьминой о признании недействующим положения областного закона, предусматривающего методику Империали. Решение суда основано на утверждении о праве регионального законодателя самостоятельно устанавливать методику распределения мандатов. Аргументы о том, что методика не соответствует

принципу пропорциональности, закрепленному в федеральном законе, суд проигнорировал.

Кузьмина подала кассационную жалобу. И 28 февраля 2007 года в Верховном Суде состоялось ее рассмотрение. Кузьмину представляли Павел Афанасьев и автор этих строк.

Судьи спокойно выслушали наши аргументы относительно незаконности методики Империали. Но реально интересовало их только одно: какие права заявителя нарушает эта методика?

На этот вопрос мы отвечали примерно одно и то же, но разными словами. Кузьмина в своем заявлении писала, что она не собирается голосовать за "партию власти" (набирающую по практике наибольшее количество голосов) и потому "лишается возможности пропорционального представительства своих избранников в государственном органе власти в соответствии с действительной волей избирателей". Я отмечал, что искажение пропорциональности автоматически приводит к нарушению принципа равного избирательного права, который, в частности, предусматривает равный вес голоса каждого избирателя. Из этого следует, что методика Империали нарушает права всех избирателей, кроме тех, кто голосовал за партию–фаворита.

Но оказывается, что защитить эти права невозможно, потому что … голосование тайное и неизвестно, чьи именно права нарушены. Вот какую позицию высказал прокурор, участвовавший в процессе (цитирую по собственной расшифровке аудиозаписи).

Уважаемый суд, уважаемые участники судебного разбирательства!

Полагаю, что решение Самарского областного суда от 15 января 2007 года не может быть признано законным и обоснованным. В ходе и судебного разбирательства по первой инстанции, и в настоящем судебном заседании установлено, что права заявительницы никоим образом не нарушены. Она не является членом ни одной партии и не представляет интересы какой-либо партии. Она является просто избирателем, обладающим активным избирательным правом. Довод о том, что, обладая этим правом, заявительница не будет голосовать за партию большинства, не может быть воспринят как аргумент, поскольку голосование тайное и заранее оповещать, за кого будет голосовать Ваш доверитель, не является корректным. То, что будут нарушены ее права таким образом, что партия, за которую она проголосовала, получит меньше мандатов, чем партия, за которую проголосовало большинство избирателей, на этот счет, как правильно указано в решении суда, есть постановление всем известное Конституционного Суда.

В соответствии со статьей 251 Гражданского процессуального кодекса может быть обжалован не любой нормативный акт, который не понравился гражданину, а только тот, который нарушает его права. В данном случае доказательств такого не добыто, поэтому полагаю, что суд не вправе был рассматривать данное заявление по существу, в связи с чем полагаю, что в данной ин-

станции решение, вынесенное Самарским областным судом, подлежит отмене, и производство по делу должно быть прекращено.

И суд, по-видимому, полностью согласился с прокурором. Он отменил решение областного суда и прекратил производство по делу. Мотивировочной части решения я еще не видел, но очевидно, что оно должно повторить аргументацию прокурора.

Российский суд – самый скромный суд в мире

Итак, по мнению Верховного Суда, избиратель не вправе оспаривать методику распределения мандатов. А кто вправе? Вероятно, партии. Но, если следовать той логике, которая прозвучала в речи прокурора, то и партии не могут ее оспаривать до тех пор, пока она не применена. Ведь заранее не известно, кто выиграет и кто проиграет в результате ее применения. А после применения ее смогут оспаривать только те партии (одна или две), которые от нее пострадают.

Получается абсурд. Закон, который нарушает равенство прав большей части избирателей, сами избиратели оспорить не могут. Могут партии, но только некоторые, и только после выборов. Но ведь это ненормально, когда закон оспаривается после его применения. Когда уже ясно, чей мандат кому достался, и суд не может не учитывать этих конъюнктурных обстоятельств.

И еще одно соображение. В ГПК РФ дела об оспаривании нормативных актов и дела о защите избирательных прав выделены в отдельную категорию: дела, возникающие из публичных правоотношений. И для таких дел установлен ряд особых правил. Смысл их в том, что эти дела затрагивают права и интересы неопределенного круга лиц, а не только тех, кто формально является сторонами в процессе. И интересы этого круга лиц должны защищать и прокурор, и сам суд.

Вот один из примеров. Часть 3 статьи 252 ГПК РФ: “Отказ лица, обратившегося в суд, от своего требования, не влечет за собой прекращение производства по делу”. Как это понимать? По-видимому так, что даже если заявитель скажет: “Я ошибся, мои права не нарушены”, суд в ответ должен сказать: “Извините, здесь вопрос касается не только Ваших прав, поэтому будем работать дальше”.

Что еще можно сказать? Два суда потратили кучу времени на рассмотрение существа дела. А затем сказали: все, о чем здесь говорили, наплевать и забыть. По существу это дела рассматривать не надо было. Как можно уважать суд, который сам себя не уважает?!

Вспоминается анекдот советских времен. Наш директор поехал на стажировку в Америку. Тамошний босс оставил его на неделю вместо себя. По возвращении спрашивает: “Как дела?” И слышит ответ: “Отлично! От четырех заказов отбоярился!”

Я уже не первый раз сталкиваюсь с тем, как Верховный Суд Российской Федерации “отбояривается” от решения вопросов по существу. Отказываясь от осуществления возложенной на него судебной власти.

Да здравствует российский суд – самый скромный суд в мире!

Использование методов делителей на российских выборах[132]

Статья Н. Шалаева «Опыт использования системы делителей Империали в регионах России», опубликованная в № 1 РЭО за 2009 год[133], посвящена актуальной и в то же время недостаточно исследованной теме – использованию методов делителей для распределения мандатов на российских региональных выборах. Хотелось бы продолжить данную тему, развить отдельные положения указанной статьи и поспорить с некоторыми из них.

Методы делителей в российской юридической литературе

Выпускники российских юридических вузов знакомы с методами делителей хотя бы понаслышке: эти методы обычно излагаются в учебниках по зарубежному или сравнительному конституционному праву, а также по избирательному праву. Другое дело, что излагаются они обычно довольно кратко и сумбурно, и к тому же их понимание требует определенной математической подготовки, которую редко имеют студенты-правоведы.

Так, в учебниках А.А. Мишина[134] и И.А. Алебастровой[135] излагается только метод д'Ондта. В учебнике под редакцией М.В. Баглая и др.[136] приводится также метод Сент-Лагюе (который там назван «системой Лагу»; про нее сказано, что она «дает возможность усилить пропорциональную основу при распределении мест между партиями»). В учебнике В.Е. Чиркина[137] излагается метод д'Ондта и сообщается о последовательностях делителей для еще двух методов (Сент-Лагюе и датского), но названия этих методов не приводятся. В учебнике под редакцией В.В. Лазарева[138] не сообщаются названия никаких методов, но указаны последовательности делителей для методов д'Ондта, Сент-Лагюе и датского. В учебнике по избирательному праву под редакцией А.В. Иванченко[139] приводятся метод д'Ондта и модифицированный метод Сент-Лагюе, а также сообщается о последовательности делителей для «классического» метода Сент-Лагюе.

Наиболее полная информация о методах делителей содержится в учебнике под редакцией Б.А. Страшуна[140] и словаре под редакцией В.В. Маклакова[141]. В

---

[132] Опубликована в журнале: Российское электоральное обозрение. 2009. № 2. С. 34–42.
[133] Шалаев Н. Опыт использования системы делителей Империали в регионах России // Российское электоральное обозрение. 2009. № 1. С. 4–11.
[134] Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 1999. С. 169–170.
[135] Алебастрова И.А. Конституционное право зарубежных стран. М., 2001. С. 171.
[136] Конституционное право зарубежных стран / Под ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. М., 2005. С. 260–261.
[137] Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 1997. С. 218–219.
[138] Конституционное право / Под редакцией В.В. Лазарева. М., 1999. С. 350.
[139] Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Под ред. А.В. Иванченко М., 1999. С. 112–113.
[140] Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Под ред. Б.А. Страшуна. Т. 1–2. М., 1996. С. 375–377.

этих изданиях описаны методы д'Ондта, Империали, датский, Сент-Лагюе, и модифицированный метод Сент-Лагюе[142]. В них отмечено, что метод д'Ондта благоприятствует крупным партиям, датский – малым партиям, а метод Сент-Лагюе (и особенно его модифицированный вариант) несколько усиливает позиции «средних» партий[143].

Относительно метода делителей Империали в указанных изданиях ошибочно утверждается, что его создателем был итальянский ученый, а сам метод использовался в Италии до 1993 года[144]. Метод Империали характеризуется как «вариант метода д'Ондта», и в примере, приведенном в учебнике, он дает тот же результат, что и метод д'Ондта.

Следует отметить, что приводимые в учебниках примеры обычно касаются распределения небольшого числа мандатов: от четырех (учебник под редакцией М.В. Баглая и др.) до восьми (учебник по редакцией Б.А. Страшуна), лишь в учебнике А.А. Мишина в примере распределяется 14 мандатов. Неясно, делается ли это из соображений экономии печатной площади или как дань исторической традиции (первоначально пропорциональная система применялась в небольших округах), но главное – то, что такие примеры не могут продемонстрировать саму пропорциональность распределения мандатов.

В книге А.В. Иванченко, А.В. Кынева и А.Е. Любарева «Пропорциональная избирательная система в России»[145] на ряде примеров с распределением большего числа мандатов было показано, что метод делителей Империали допускает существенные отступления от пропорциональности и при этом в большей степени, чем метод д'Ондта благоприятствует партиям-лидерам.

Опыт использования метода Империали на российских региональных выборах 2007–2009 годов подтвердил этот вывод.

---

[141] Конституционное право: Словарь / Под ред. В.В. Маклакова. М., 2001. С. 111, 123, 183, 308, 449.

[142] Эти же пять методов отмечены и в учебниках «Зарубежное избирательное право» и «Сравнительное избирательное право» (оба под ред. В.В. Маклакова; М., 2003). Однако в них содержится ряд существенных ошибок. В частности, утверждается, что система д'Ондта считается «одной из наиболее оптимальных разновидностей пропорциональной системы» (с. 27 и 141), а «увеличение интервала между делителями создает некоторые преимущества для списков крупных партий» (с. 30–31 и 145).

[143] Термины «крупные», «средние» и «малые» партии взяты из зарубежной литературы, где традиционно «размер» партии отождествляется с размером ее электората. В России, где численность членов партии является критерием ее статуса, такая терминология может вводить в заблуждение. Поэтому мы предпочитаем использовать термины «партия-лидер», «партия-середняк» и «партия-аутсайдер».

[144] На самом деле П.Г. Империали был бельгийским политиком, и метод делителей Империали использовался только на муниципальных выборах в Бельгии. В Италии применялся метод квот Империали (см. Любарев А., Голосов Г. Чисто российское изобретение // Независимая газета, 28.06.2007).

[145] Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 178–182, 309–314.

Прежде чем перейти к дальнейшему обсуждению данной темы, необходимо отметить один важный момент. Любой из методов делителей может быть реализован с помощью нескольких алгоритмов, различающихся в той или иной степени, но всегда приводящих к одинаковому результату. Так, для реализации метода д'Ондта существуют как минимум четыре алгоритма[146].

В учебниках обычно приводятся два похожих, но все же не тождественных алгоритма. Один из них предусматривает, что на последнем этапе, после того как было найдено частное, ранг которого в порядке убывания значений соответствует числу распределяемых мандатов («квота»), партия получает столько мандатов, сколько у нее получилось частных, больших или равных квоте. Другой алгоритм (приведенный в учебниках А.А. Мишина, В.Е. Чиркина и М.В. Баглая) предусматривает деление числа голосов, полученных партией, на квоту: число мандатов, причитающихся партии, есть целая часть получаемого частного. Впрочем, в таком виде этот алгоритм применим только для метода д'Ондта: для других методов он требует корректировки.

Важно также отметить, что конкретная последовательность делителей не является единственно возможной для того или иного метода. Если каждый делитель из этой последовательности умножить или разделить на одно и то же число, результат распределения мандатов не изменится, а значит, не изменится и сам метод. Так, для метода Сент-Лагюе, помимо последовательности 1, 3, 5, 7, …, может быть использована последовательность 0.5, 1.5, 2.5, 3.5, …[147], а для метода Империали, как отметил Н. Шалаев, помимо последовательности 2, 3, 4, 5, …, может использоваться последовательность 1, 1.5, 2, 2.5, …

Терминология

Для методов делителей, использованных в российских регионах в период 2007–2009 годов, Н. Шалаев применяет термины «система (формула) Империали первого типа» и «система (формула) Империали второго типа». Отличия обоих методов от «классических» методов Империали и д'Ондта охарактеризованы Н. Шалаевым верно, однако выбранная им терминология представляется мне неудачной.

Для начала отмечу, что я предпочитаю использовать термин «метод» вместо терминов «система» и «формула». И дело не только в том, что это более привычно для российской литературы. Полагаю, что такая терминология лучше отражает суть, ибо термин «формула» обычно используется для описания более простых объектов, а термин «система» – более сложных. Однако это вопрос не столь принципиальный, как вопрос об отнесении тех или иных алгоритмов к методам Империали или д'Ондта.

---

[146] Подробнее об этих алгоритмах можно прочитать в материале «Методы пропорционального распределения мандатов» (http://irena.org.ru/forum/viewtopic.php?t=63).

[147] Такая последовательность позволяет лучше понять сущность метода Сент-Лагюе: он основан на делении на среднее арифметическое между числом уже полученных партией мандатов и следующим числом.

Методика, которую Н. Шалаев определяет как «система (формула) Империали первого типа», отличается от «классического» метода Империали только тем, что данная методика не позволяет одной партии получить все распределяемые мандаты. Однако здесь надо принять во внимание особенность российского избирательного законодательства, основанную на позиции Конституционного Суда РФ: одному избирательному объединению не могут быть переданы все депутатские мандаты, распределяемые по единому округу, «так как это противоречило бы принципу пропорциональности выборов в условиях демократии»[148]. Независимо от того, возникло ли отмеченное Н. Шалаевым отличие по ошибке, как он предположил, или оно было внесено сознательно, это отличие можно интерпретировать как адаптацию метода Империали к указанному требованию Конституционного Суда. Разумеется, можно называть данную методику «модифицированным методом Империали». Однако ее отличие от «классического» метода Империали может проявляться лишь в совершенно экзотических ситуациях, а потому, по моему мнению, ее можно с полным правом называть просто методом Империали.

Иная ситуация с методикой, которую Н. Шалаев определяет как «система (формула) Империали второго типа». Эта «модификация формулы Империали», как пишет сам Н. Шалаев, «имеет существенные отличия от родителя, которые будут заметны при любом распределении голосов между партиями… Полученная в итоге формула иногда отождествлялась с методом делителей Д'Ондта, так как получавшееся в результате распределение мандатов у этих двух формул было одинаковым. Действительно, это так – если в качестве исходных данных брать только результаты прошедших в действительности голосований в регионах… Но это не должно вводить в заблуждение. Самым очевидным аргументом против отождествления формул является то, что у них разные пороги включения и исключения».

Отличия данной методики (будем называть ее «тюменской» по месту первого применения) от «классического» метода д’Ондта, действительно, есть, и Н. Шалаев в своей статье это убедительно показал. Однако совершенно очевидно, что ее отличия от метода Империали (как «классического», так и модифицированного) существенно больше, и они более принципиальны. Аргументы, основанные на некотором количестве примеров (и, в частности, то, что результаты «тюменской» методики могут совпасть с результатами не только метода д’Ондта, но и метода Империали), здесь не могут играть решающей роли. На самом деле нетрудно доказать математически, что «тюменская» методика будет давать тот же результат, что и метод д’Ондта, во всех случаях, кроме случая, когда метод д’Ондта не дает одной или нескольким партиям, участвующим в распределении, ни одного мандата. Также нетрудно доказать, что ни в одном из случаев, когда

[148] Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 года № 26-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 48. Ст. 5969.

методы д'Ондта и Империали дают разные результаты, «тюменская» методика не даст результат, совпадающий с результатом метода Империали.

Из этих фактов можно сделать вывод, что «тюменскую» методику ни в коем случае не следует именовать «модификацией метода Империали». То, что ее алгоритм частично совпадает с одним из алгоритмов, реализующих метод Империали, не играет существенной роли. Как уже отмечено выше, алгоритмы могут быть разные, важнее результаты, получаемые с помощью того или иного метода.

По моему мнению, «тюменскую» методику правильнее всего именовать «модифицированным методом д'Ондта». Здесь мы имеем аналогию с «модифицированным методом Сент-Лагюе», который тоже отличается от «классического» метода Сент-Лагюе порогами включения и исключения.

Сравнение результатов, полученных разными методами

Как верно отметил Н. Шалаев, для того чтобы определить, какая партия получила за счет применения некоего метода «лишние» мандаты, необходимо выбрать эталонный метод. Сам Н. Шалаев использовал в качестве эталонного «метод Хэра» (метод, основанный на квоте Хэра и правиле наибольшего остатка; в дальнейшем я буду называть его «методом Хэйра-Нимейера»). Основанием для использования данного метода в качестве эталонного послужило то, что он показал наиболее пропорциональные результаты во всех рассмотренных примерах. В качестве критерия отклонения от пропорциональности Н. Шалаев использовал сумму модулей разности доли мест в парламенте и доли голосов избирателей, полученных каждой партией.

В данном случае можно было и не ссылаться на конкретные примеры. Ибо уже доказано математически, что по данному критерию оптимальные результаты дает именно метод Хэйра-Нимейера[149]. Таким образом, этот метод, действительно, можно использовать в качестве эталонного.

Н. Шалаев приводит данные об использовании методов делителей на российских региональных выборах с марта 2007 по март 2009 года. К сожалению, в его статье пропущена Саратовская область, где на выборах 2 декабря 2007 года был применен метод Империали. Таким образом, в указанный период в семи регионах использовался метод Империали и в семи регионах – модифицированный метод д'Ондта.

Кратко результат использования этих методов следующий. В Самарской области «Единая Россия» получила благодаря методу Империали два лишних мандата за счет СПС и партии «Зеленые», в Саратовской области – два лишних мандата за счет КПРФ и «Справедливой России», в Архангельской и Брянской областях – по два лишних мандата за счет «Справедливой России» и ЛДПР, в Московской области и Ненецком АО – по одному лишнему мандату за счет «Справедливой России», в Санкт-Петербурге – один лишний мандат за счет ЛДПР. Модифи-

[149] Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 314–316.

цированный метод д'Ондта в шести регионах дал «Единой России» по одному лишнему мандату, а в Краснодарском крае результаты распределения мандатов оказались теми же, которые были бы получены при использовании метода Хэйра–Нимейера.

Искажение пропорциональности при распределении мандатов по методу Империали очень хорошо видно на примере Самарской области. «Единая Россия» получила (относительно суммы голосов за партии, допущенные к распределению мандатов) 35,3% голосов, и по методу Хэйра–Нимейера ей полагалось 36% мандатов. СПС и «Зеленые» получили соответственно 8,5 и 8,0% голосов и могли рассчитывать на 8% мандатов. А получили: «Единая Россия» – 44% мандатов, СПС и «Зеленые» – по 4%. Таким образом, применение метода Империали позволило партии-лидеру получить лишних 8% мандатов. Если же оценивать результаты распределения мандатов с точки зрения веса голоса избирателя, то у «Единой России» на один мандат пришлось 27783 голосов избирателей, а у СПС – 73893. Разница более чем в 2,5 раза. Из этих данных нетрудно сделать вывод, что метод Империали не обеспечивает пропорциональное распределение мандатов и, следовательно, его применение противоречит федеральному законодательству. Однако ни Самарский областной суд, ни Верховный Суд РФ не приняли во внимание данный аргумент.

Эти результаты можно дополнить расчетами, проведенными на примере других региональных выборов. Для анализа были отобраны 11 регионов, где выборы прошли в период 2004–2007 годов и где к распределению мандатов были допущены 6 списков (поскольку чем больше списков участвует в распределении мандатов, тем лучше проявляется разница в результатах): Ярославская область (14.03.2004), Иркутская и Сахалинская области (10.10.2004), Курганская область (28.11.2004), Архангельская область (19.12.2004), Республика Хакасия (26.12.2004), Ивановская и Костромская области (4.12.2005), Тверская область (18.12.2005), Республика Алтай (12.03.2006) и Самарская область (11.03.2007).

Распределение мандатов рассчитывалось по методам Хэйра-Нимейера, Сент-Лагюе, датскому, д'Ондта и Империали. Для оценки степени отклонения использовались три критерия, предложенные в цитированной выше книге А.В. Иванченко, А.В. Кынева и А.Е. Любарева:

– сумма модулей разности доли мест в парламенте и доли голосов избирателей, полученных каждой партией (относительно суммы голосов за партии, допущенные к распределению мандатов) – *критерий 1*;
– сумма модулей разности «цены» мандата (т.е. числа голосов, приходящихся на один мандат) для каждого списка от средней «цены» мандата (которая равна квоте Хэйра) – *критерий 2*;
– сумма модулей этой же разности, умноженной на число полученных партией мандатов – *критерий 3*.

Кроме того, проверялось, происходит ли при распределении нарушение «правила квоты». Это правило заключается в том, что число полученных любой

партией мандатов должно быть равно ее «идеальному частному» (которое есть результат деления числа полученных партией голосов на квоту Хэйра), округленному либо до большего, либо до меньшего целого числа[150].

Результаты расчетов приведены в таблице 1. Как видно из таблицы, четыре метода (Хэйра-Нимейера, Сент-Лагюе, датский и д'Ондта) дали одинаковые результаты в четырех регионах из одиннадцати. В то же время метод Империали ни разу не дал результат, совпадающий с результатами методов Хэйра-Нимейера, Сент-Лагюе и датского, и лишь один раз его результат совпал с результатами метода д'Ондта.

Таблица 1. Расчет распределения мандатов на основе разных методов на примере итогов голосования за партийные списки в ряде российских регионов

Регион	Метод	Результат	Критерий 1	Критерий 2	Критерий 3	Правило квоты
Ярославская область (14.03.2004)	Хэйра	9:7:3:2:2:2	4,92	6,32	20,50	+
	Сент-Лагюе	9:7:3:2:2:2	4,92	6,32	20,50	+
	датский	9:7:3:2:2:2	4,92	6,32	20,50	+
	д'Ондта	9:7:3:2:2:2	4,92	6,32	20,50	+
	Империали	10:8:3:2:1:1	20,92	45,11	87,17	–
Иркутская область (10.10.2004)	Хэйра	9:4:3:3:2:2	4,49	5,38	17,20	+
	Сент-Лагюе	9:4:3:3:2:2	4,49	5,38	17,20	+
	датский	9:4:3:3:2:2	4,49	5,38	17,20	+
	д'Ондта	10:4:3:3:2:1	8,31	17,42	31,87	+
	Империали	12:4:3:2:1:1	24,03	43,65	92,11	–
Сахалинская область (10.10.2004)	Хэйра	4:3:3:2:1:1	13,01	18,01	30,35	+
	Сент-Лагюе	4:4:3:1:1:1	13,73	20,06	32,05	+
	датский	4:3:3:2:1:1	13,01	18,01	30,35	+
	д'Ондта	4:4:3:1:1:1	13,73	20,06	32,05	+
	Империали	5:4:3:1:1:0	28,02	–	–	–
Курганская область (28.11.2004)	Хэйра	6:3:2:2:2:2	10,05	11,17	28,48	+
	Сент-Лагюе	6:3:2:2:2:2	10,05	11,17	28,48	+
	датский	6:3:2:2:2:2	10,05	11,17	28,48	+
	д'Ондта	6:3:2:2:2:2	10,05	11,17	28,48	+
	Империали	7:3:2:2:2:1	19,24	24,56	54,52	–
Архангельская область (19.12.2004)	Хэйра	10:6:5:4:3:3	6,32	7,97	32,64	+
	Сент-Лагюе	10:6:5:4:3:3	6,32	7,97	32,64	+
	датский	10:6:5:4:3:3	6,32	7,97	32,64	+
	д'Ондта	10:6:5:4:3:3	6,32	7,97	32,64	+
	Империали	11:6:5:3:3:3	10,05	10,91	51,90	–

[150] Клима Р., Ходж Дж. Математика выборов. М., 2007. С. 207.

Республика Хакасия (26.12.2004)	Хэйра	11:9:8:4:3:3	3,33	4,82	21,10	+
	Сент-Лагюе	11:9:8:4:3:3	3,33	4,82	21,10	+
	датский	11:9:8:4:3:3	3,33	4,82	21,10	+
	д'Ондта	12:9:8:4:3:2	4,98	8,20	31,51	+
	Империали	12:10:9:3:2:2	13,81	23,89	87,48	–
Ивановская область (4.12.2005)	Хэйра	9:4:3:3:3:2	6,58	8,09	26,34	+
	Сент-Лагюе	9:4:3:3:3:2	6,58	8,09	26,34	+
	датский	9:4:3:3:3:2	6,58	8,09	26,34	+
	д'Ондта	10:4:3:3:3:1	7,78	14,33	31,13	+
	Империали	11:4:3:3:2:1	14,60	21,58	58,41	–
Костромская область (4.12.2005)	Хэйра	7:4:2:2:2:1	6,83	7,78	20,50	+
	Сент-Лагюе	6:4:3:2:2:1	7,43	6,23	22,29	+
	датский	6:4:3:2:2:1	7,43	6,23	22,29	+
	д'Ондта	7:4:2:2:2:1	6,83	7,78	20,50	+
	Империали	9:4:2:2:1:0	27,92	–	–	–
Тверская область (18.12.2005)	Хэйра	7:3:2:2:2:1	8,12	10,11	23,01	+
	Сент-Лагюе	7:3:2:2:2:1	8,12	10,11	23,01	+
	датский	7:3:2:2:2:1	8,12	10,11	23,01	+
	д'Ондта	8:3:2:2:1:1	11,82	18,24	33,50	+
	Империали	10:3:2:1:1:0	31,90	–	–	–
Республика Алтай (12.03.2006)	Хэйра	8:3:3:3:2:2	7,97	10,58	27,89	+
	Сент-Лагюе	8:3:3:3:2:2	7,97	10,58	27,89	+
	датский	7:3:3:3:3:2	9,90	10,26	34,64	+
	д'Ондта	9:3:3:2:2:2	13,08	14,26	45,77	–
	Империали	9:3:3:2:2:2	13,08	14,26	45,77	–
Самарская область (11.03.2007)	Хэйра	9:5:4:3:2:2	1,53	1,85	6,38	+
	Сент-Лагюе	9:5:4:3:2:2	1,53	1,85	6,38	+
	датский	9:5:4:3:2:2	1,53	1,85	6,38	+
	д'Ондта	9:5:4:3:2:2	1,53	1,85	6,38	+
	Империали	11:5:4:3:1:1	17,53	39,32	73,04	–

По сравнению с методом д'Ондта метод Империали:

- в одном случае (Хакасия) давал по одному лишнему мандату спискам, занявшим второе и третье места, за счет списков, занявших четвертое и пятое места;
- в одном случае (Ярославская область) давал по одному лишнему мандату спискам, занявшим первое и второе места, за счет списков, занявших пятое и шестое места;
- в четырех случаях давал лишний мандат списку, занявшему первое место, за счет списка, занявшего шестое (Сахалинская и Курганская области), пятое (Ивановская область) или четвертое (Архангельская область) место;
- в четырех случаях (Самарская область, Иркутская, Тверская и Костромская области) давал списку, занявшему первое место, два лишних мандата за счет списков, занявших четвертое, пятое или шестое места.

По сравнению с методом Хэйра-Нимейера метод Империали давал списку, занявшему первое место, в шести случаях один лишний мандат (Республика Алтай, Хакасия, Ярославская, Сахалинская, Курганская и Архангельская области), в трех случаях – два лишних мандата (Самарская, Ивановская и Костромская области) и в двух случаях – три лишних мандата (Иркутская и Тверская области).

Метод Сент-Лагюе лишь в двух случаях дал иной результат, чем метод Хэйра-Нимейера. При этом в одном случае (Сахалинская область) результаты метода Сент-Лагюе совпали с результатами метода д'Ондта (по сравнению с результатом метода Хэйра-Нимейера лишний мандат получил список, занявший второе место, за счет списка, занявшего четвертое место). В другом случае (Костромская область) результаты метода Сент-Лагюе совпали с результатами датского метода (по сравнению с результатом метода Хэйра-Нимейера лишний мандат получил список, занявший третье место, за счет списка, занявшего первое место).

Датский метод также лишь в двух случаях дал иной результат, чем метод Хэйра-Нимейера. Помимо Костромской области, так получилось в Республике Алтай. В обоих случаях мандат был отнят у списка-лидера, при этом в Республике Алтай лишний мандат получил список, занявший пятое место.

Сумма модулей отклонений доли полученных мандатов от доли полученных голосов избирателей (критерий 1) во всех случаях была минимальна для метода Хэйра-Нимейера, а максимальна – для метода Империали.

Суммарное отклонение «цены» полученных списками мандатов от квоты Хэйра (критерий 2) во всех случаях было минимально для датского метода[151], а максимально – для метода Империали.

Суммарное взвешенное (умноженное на число полученных списком мандатов) отклонение «цены» полученных списками мандатов от квоты Хэйра (критерий 3) во всех случаях было минимально для метода Хэйра-Нимейера, а максимально – для метода Империали[152].

Метод Хэйра-Нимейера, как это и следует из теории, не приводил к нарушению «правила квоты». Методы Сент-Лагюе и датский также ни разу в рассматриваемых примерах не приводили к нарушению данного правила. Метод д'Ондта приводил к нарушению «правила квоты» в одном случае (Республика Алтай). Метод Империали приводил к нарушению правила квоты во всех 11 случаях, причем в одном случае (Ярославская область) оно нарушалось для двух списков.

---

[151] Ранее мы отмечали (см. Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 316–318), что оптимальные с точки зрения данного критерия результаты должен давать метод Дина, который нигде не используется. Однако впоследствии выяснилось, что это утверждение верно лишь для случая, когда оптимальный результат не нарушает «правило квоты». Были найдены примеры, когда оптимальный результат дает именно датский метод, а не метод Дина.

[152] Можно показать, что критерии 1 и 3 эквивалентны. Поэтому не удивительно, что результаты по этим двум критериям совпали.

Методы делителей и заградительный барьер

При введении в российских регионах метода Империали законодатели столкнулись с определенной проблемой. Так, сразу после принятия в Санкт-Петербурге закона, вводящего метод Империали, ЦИК России в ответ на запрос депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга А.А. Тимофеева на своем заседании 27 ноября 2006 года одобрила письмо, в котором, в частности, говорилось: «При наличии плавающего заградительного барьера (возможности понижения необходимого для допуска к распределению депутатских мандатов минимального процента голосов избирателей, полученных списком кандидатов) к распределению депутатских мандатов могут быть допущены списки кандидатов, которые при применении указанного метода делителей не получат ни одного мандата, если число полученных ими голосов, деленное на первый делитель, окажется меньше соответствующей квоты». Иными словами, возможна ситуация, когда список на основании одной статьи закона считается «допущенным к распределению мандатов», а на основании другой статьи закона ни одного мандата не получает.

Для Санкт-Петербурга, где распределялось 50 мандатов, такая ситуация была бы крайне маловероятной, и петербургские законодатели проигнорировали предупреждение ЦИК. Однако вслед за Петербургом метод Империали захотела ввести Тюменская область, где по пропорциональной системе распределялось всего 17 мандатов. Здесь отмеченная коллизия уже была бы вполне реальной. И, судя по не очень внятной информации, попавшей в СМИ[153], именно опасение, что какая-либо партия, допущенная к распределению мандатов, может их не получить, вынудило тюменских законодателей создать собственную методику, которую затем активно стали использовать и в других регионах.

Тем не менее, метод Империали решились использовать в двух регионах, где распределялось не очень большое число мандатов – в Саратовской области (17 мандатов) и Ненецком автономном округе (11 мандатов). Там отмеченная выше коллизия могла быть вполне реальной. Но все обошлось. В Саратовской области партия, занявшая третье место («Справедливая Россия»), получила 13,5%, а партия, занявшая четвертое место (ЛДПР) – 6%. В Ненецком АО минимальный результат получила «Справедливая Россия» – 12,5%. Получи она на 2% меньше, и осталась бы без мандата.

В 2009 году метод Империали решили было принять законодатели города Москвы. Однако они, учитывая описанную проблему, нашли остроумный выход: одновременно с введением метода Империали для распределения 18 мандатов отказаться от заградительного барьера. Уже была подготовлена соответствующая поправка, однако в последний момент на законодателей что-то подействовало, и они приняли «тюменскую» методику, то есть модифицированный метод д'Ондта.

---

[153] Гордиенко Л. Выборы – 2007: математическая задачка для депутатов (http://www.vsluh.ru/news/politics/101321.html).

Пороги включения и исключения

Для того чтобы понять, как связаны результаты методов делителей с заградительным барьером, необходимо определить, каковы пороги включения и исключения для этих методов. Как отмечалось ранее, порог включения – доля голосов, не набрав которой, партия не имеет шансов получить хотя бы один мандат; порог исключения – доля голосов, набрав которую, партия гарантирует себе минимум один мандат[154].

Оказалось, что величины данных порогов зависят от того, между каким количеством партий распределяются мандаты. Наиболее просто определить пороги для случая, когда в выборах участвуют только две партии и нет недействительных бюллетеней (или доля голосов считается от числа действительных бюллетеней).

В статье Н. Шалаева приведена формула для расчета текущих частных: $V/(S\times b+1)$, где V – число голосов, полученных партией, S – число полученных ей мандатов, а b – величина шага между делителями. В таком виде эта формула подходит для алгоритмов, где первый делитель – единица. В более общем виде формула выглядит так: $V/(S\times b+a)$, где a – первый делитель. В таком виде формула будет действовать и для алгоритма метода Империали, где первый делитель – 2, а шаг – 1, и для алгоритма метода Сент-Лагюе, где первый делитель – 0,5, а шаг – 1. Отметим также, что в качестве переменной V можно использовать не только абсолютное число голосов, но и долю голосов, и именно так мы будем поступать для расчета порогов включения и исключения.

Для случая, когда в выборах участвуют только две партии, пороги включения (P_i) и исключения (P_e) для партии, занявшей второе место, будут равны. Этот единый порог легко вычислить из системы уравнений:

$$V_1 + V_2 = 100\%$$

$$V_1 / [(m - 1) \times b + a] = V_2 / a$$

Здесь V_1 и V_2 – доли голосов за партии, занявшие соответственно первое и второе места, m – число распределяемых мандатов. Второе уравнение описывает ситуацию, когда вторая партия имеет такие же права на получение первого мандата, как и первая партия – на получение m-го мандата.

Результат решения этой системы уравнений следующий:

$$P_i = P_e = V_2 = a / [(m - 1) \times b + 2a] \times 100\%$$

Таким образом, для метода Империали порог при данных условиях составляет $2/(m+3)$, для метода д'Ондта – $1/(m+1)$, для метода Сент-Лагюе – $1/(2m)$, для датского метода – $1/(3m–1)$. Если распределяются 18 мандатов, то численные значения порога следующие: для метода Империали – 9,52%, для метода д'Ондта – 5,26%, для метода Сент-Лагюе – 2,78%, для датского метода – 1,89%.

Найти формулы для порогов включения и исключения для более общего случая удалось с помощью компьютерного моделирования:

---

[154] Lijphart A. Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945–1990. Oxford: Oxford University Press, 1994. P. 25–27.

$P_i = a / [(m - 1) \times b + n \times a] \times 100\%$

$P_e = a / [(m - n + 1) \times b + n \times a] \times 100\%$

Здесь n – число партий, претендующих на получение мандатов. Предполагается, что n–1 партия заведомо получает хотя бы один мандат, и рассчитываются пороги для партии, занявшей n-ое место. Предполагается также, как и в предыдущем случае, что недействительных бюллетеней нет (или доля голосов считается от числа действительных бюллетеней) и нет партий, не претендующих на получение мандатов. Для того чтобы учесть и эти обстоятельства, необходимо умножить получаемые пороги на поправочный коэффициент, равный суммарной доле голосов за n партий, претендующих на получение мандатов.

В таблице 2 приведены формулы для рассматриваемых методов для общего случая и случаев 3, 4 и 5 партий, претендующих на получение мандатов.

Таблица 2. Формулы для порогов включения и исключения для разных методов делителей

Метод	Порог	Общая формула	3 партии	4 партии	5 партий
Империали	включения	2/(m+2n–1)	2/(m+5)	2/(m+7)	2/(m+9)
	исключения	2/(m+n+1)	2/(m+4)	2/(m+5)	2/(m+6)
Д'Ондта	включения	1/(m+n–1)	1/(m+2)	1/(m+3)	1/(m+4)
	исключения	1/(m+1)	1/(m+1)	1/(m+1)	1/(m+1)
Сент-Лагюе	включения	1/(2m+n–2)	1/(2m+1)	1/(2m+2)	1/(2m+3)
	исключения	1/(2m–n+2)	1/(2m–1)	1/(2m–2)	1/(2m–3)
Датский	включения	1/(3m+n–3)	1/(3m)	1/(3m+1)	1/(3m+2)
	исключения	1/(3m–2n+3)	1/(3m–3)	1/(3m–5)	1/(3m–7)

Из формул, приведенных в таблице, можно увидеть, как зависят пороги от числа партий, претендующих на получение мандатов. Порог включения с увеличением числа партий снижается для всех методов. А вот порог исключения ведет себя иначе. Для метода д'Ондта этот порог не зависит от числа партий; для метода Империали он с увеличением числа партий снижается, а для методов Сент-Лагюе и датского – растет.

Рассмотрим, как соотносятся пороги с заградительным барьером. Нетрудно определить минимальное число распределяемых мандатов, при котором порог включения или исключения будет ниже заданного заградительного барьера. Для порога включения $m \geq (a / b) \times (100 / z - n) + 1$, для порога исключения $m \geq (a / b) \times (100 / z - n) + n - 1$, где z – заградительный барьер (в %).

Теперь мы можем оценить, в каких случаях партия, преодолевшая 7%-ный барьер, может не получить ни одного мандата. Если число партий не более семи, то для датского метода такая ситуация исключена уже начиная с 9 мандатов, для метода Сент-Лагюе – начиная с 10 мандатов. Для метода д'Ондта независимо от

числа партий порог исключения будет ниже 7%-ного барьера при числе мандатов 14 и выше.

При использовании метода Империали, для того чтобы исключить неполучение мандата партией, преодолевшей 7%-ный барьер, при трех партиях, претендующих на мандаты, надо распределять не менее 25 мандатов, при четырех – не менее 24, при пяти – не менее 23, при шести – не менее 22, при семи – не менее 21.

Рассмотрим случай с распределением 18 мандатов (как в Москве). При использовании метода д'Ондта (и, тем более, Сент-Лагюе или датского) можно не опасаться возникновения обсуждаемой ситуации. А вот с методом Империали ситуация противоположная. Порог исключения даже при семи партиях, претендующих на мандаты, составляет 7,69%, то есть гарантий от неполучения мандата партией, преодолевшей 7%-ный барьер нет. Более того, порог включения для случая трех партий составляет 8,7%, для четырех партий – 8,0%, для пяти партий – 7,41%. Даже если доля недействительных бюллетеней и голосов за маргинальные партии в сумме составит 5,5%, порог включения снизится лишь до 7%.

Зная эти данные, нетрудно понять, что идея московских законодателей одновременно с внедрением метода Империали отменить заградительный барьер отнюдь не являлась проявлением демократизма. В условиях, когда на преодоление 7%-ного барьера могут претендовать четыре или в лучшем случае пять партий, можно было с очень высокой степенью надежности предсказать, что ни одной из партий, получивших менее 7% голосов, мандаты по методу Империали не достанутся.

Метод Империали на региональных выборах: наглость и глупость[155]

Есть попытаться создать рейтинг самых позорных явлений наших выборов, то на первое место, по-видимому, следует поставить фальсификации. Но, к сожалению, факты массовых фальсификаций пока не удается доказать в суде.

Однако есть два позорных явления, наличие которых доказывать не нужно: это «паровозы» и метод Империали. О «паровозах» сейчас не буду, а про метод Империали есть смысл вспомнить. Давно я о нем не писал (два года назад я даже составил «перечень публикаций на эту тему»[156]).

В некотором смысле метод делителей Империали сродни фальсификации. Так, мы подсчитали, что на выборах Самарской Губернской Думы в 2007 году применение для распределения мандатов метода Империали было эквивалентно перебросу «Единой России» 8% голосов от СПС и «Зеленых».

Тогда, в 2007 году, когда этот метод только начал вводиться, были попытки его оспорить в суде. Сначала это сделала лидер самарского «ГОЛОСа» Людмила Кузьмина. Областной суд ее заявление отверг. Я был ее представителем на кассации в Верховном Суде. Тогда прокурор предложил признать Кузьмину ненадлежащим заявителем и на этом основании прекратить дело. И суд с предложением прокурора согласился. Но пока судьи совещались, прокурор приватно сказал нам: я знаю, что вы правы, у меня с математикой в школе было все нормально. Но вы – ненадлежащий заявитель. Пусть это оспаривают партии.

После этого заявления подали СПС и «Справедливая Россия». В областном суде вновь отказ, и Верховный Суд этот отказ поддержал. На кассации в Верховном Суде я вновь собирался представлять заявителей, но заседание назначили на то время, когда я был в отпуске. Впрочем, я не обольщаюсь: вряд ли мое участие что-то изменило бы. Наши суды умеют игнорировать даже неопровержимые доводы. А тут вопрос во многом математический, а я думаю, что большая часть юристов не сильна в математике.

Но все же критика, которой эксперты подвергли метод Империали, свою роль сыграла. Этот метод широко использоваться не стал. Правда, взамен началось внедрение другого метода, при котором сначала всем спискам дается по мандату, а остальные мандаты распределяются по Империали. Некоторые коллеги и этот метод обзывают «Империали» или «модифицированный Империали». Я же всегда различаю эти два метода, и метод с предварительной раздачей «каждой сестре по серьге» обычно называю «тюменской методикой», поскольку впервые она была применена на выборах Тюменской областной Думы в том же 2007 году.

«Тюменская методика» дает существенно другие результаты, чем «чистый» Империали. Она тоже может искажать пропорциональность в пользу партии–

---

[155] Опубликовано в Интернете: http://www.golos.org/news/4208, 3.11.2011.
[156] http://www.votas.ru/imperial-2009.html#bibl.

лидера, но делает это реже, и искажение происходит все же в допустимых пределах.

А вспомнить про метод Империали пришлось потому, что он вновь стал «популярен». На выборах 4 декабря его решили применить в «чистом виде» в 8 регионах из 27 (Чувашия, Камчатский, Красноярский, Пермский и Приморский края, Мурманская и Самарская области, Санкт-Петербург). Самарская область и Санкт-Петербург собираются применить этот метод уже второй раз, а вот шесть других регионов перешли на него только сейчас.

Но за последние четыре года возникли три новых обстоятельства, которые усиливают позиции тех, кто желает оспорить применение метода Империали.

Во-первых, мне с моим коллегой Никитой Шалаевым удалось строго доказать, что метод делителей Империали не является методом пропорционального распределения. И это доказательство опубликовано в авторитетном научном журнале[157].

Доказательство достаточно простое. Если расклад голосов получился таким, что мандаты можно распределить строго пропорционально (то есть без каких-либо округлений), то любой метод, претендующий на звание пропорционального, должен в этих случаях всегда давать это самое строго пропорциональное распределение. Оказалось, что из всех известных методов данному критерию не удовлетворяет только один – метод делителей Империали (сейчас я обнаружил, что данному критерию не удовлетворяет также методика, содержащаяся в некоторых региональных законах о муниципальных выборах, – она тоже существенно искажает пропорциональность, но уже в другую сторону).

В-вторых, Конституционный Суд в своем Постановлении от 7 июля 2011 года довольно ясно высказался в том смысле, что нарушение пропорциональности распределения мандатов есть нарушение конституционного принципа равного избирательного права.

В-третьих, в 2010 году был принят Федеральный закон, потребовавший, чтобы каждому списку, допущенному к распределению мандатов, доставался хотя бы один мандат. Метод делителей Империали не гарантирует выполнения этого требования при распределении даже довольно большого числа мандатов.

Наш анализ показывает, что риск нарушения данного требования Федерального закона есть в Чувашии, Камчатском, Красноярском и Приморском краях. Причем в Чувашии и Приморском крае это усугубляется тем, что партии, получившие между 5 и 7%, гарантировано получают мандаты, а партия, за которую проголосовало более 7%, может мандата не получить.

Но если в Чувашии, Красноярском и Приморском краях степень риска все же невелика, то в Камчатском крае, где по единому округу распределяется всего 14 мандатов, а барьер 5%-ный, скандальный результат более вероятен. Здесь нет

---

[157] Любарев А.Е., Шалаев Н.Е. О критерии пропорциональности при распределении мандатов между партийными списками // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 23. С. 23–27.

гарантии получения мандата даже списком, за который будет подано более 9% голосов.

Подобная ситуация уже была в Ненецком автономном округе в 2009 году. Но тогда «пронесло»: все партии получили более 12%, а «Единая Россия» – всего 43%. Похоже, на Камчатке, во избежание скандала, властям также придется способствовать пониженному результату «Единой России» и успеху остальных партий.

Наглость, с которой внедряется метод, нарушающий пропорциональность распределения, меня уже не удивляет. Но по-прежнему удивляет глупость. Впрочем, сторонники теорий заговора могут предполагать и другие варианты. Один мой коллега рассказывал мне историю внедрения пропорциональной системы в 1996 году на выборах в Корякии (которая сейчас входит в состав Камчатского края). Там чиновник окружной администрации, писавший закон, сознательно, как он утверждал, внес «перлы» вроде 25%-ного заградительного барьера, чтобы дискредитировать пропорциональную систему. И этой цели он тогда добился.

Раздел V. Применение пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах

Эксперты обсуждают решение Конституционного Суда[158]

Вчера я участвовал в круглом столе «Правовые перспективы и общественно-политические последствия Постановления Конституционного суда Российской Федерации № 15-П от 7 июля 2011 года», который организовали Ассоциация «ГОЛОС» и Ассоциация сельских муниципальных образований и городских поселений при поддержке фонда «Либеральная миссия» и Фонда Фридриха Науманна. В нем участвовали представители общественности и академического сообщества. Среди выступавших отмечу таких известных правоведов как Т.Г. Морщакова и Е.С. Шугрина.

Дискуссия была довольно интересной и содержательной. Кто-то из участников даже отметил, что впервые решение Конституционного Суда сразу же стало предметом такого экспертного обсуждения. Впрочем, причины этого тоже понятны: Конституционный Суд дал поручение законодателю определить критерии допустимости использования пропорциональной системы в небольших сельских поселениях исходя из числа распределяемых мандатов; и экспертам необходимо взять на себя выработку таких критериев.

Конечно, участники обсуждения не могли обойтись без оценки самого решения Конституционного Суда. Говорилось о том, что это – маленькая победа, но даже таких маленьких побед давно не было. Впрочем, некоторые опасались, что победа может оказаться пирровой. Высказывалась и неудовлетворенность текстом решения. Так, заявители отмечали, что Конституционный Суд проигнорировал часть их аргументов, не дал им никакой оценки. Отмечалось, что Суд постарался быть максимально деликатным по отношению к Президенту РФ, чтобы не затронуть недавно принятый по его инициативе закон об обязательном использовании пропорциональной системы в городских округах и муниципальных районах. В то же время Суд своим решением по сути остановил уже доведенное до идиотизма внедрение пропорциональной системы в сельских поселениях. Впрочем, похоже, что после хомутининского скандала это внедрение и так стало сходить на нет: ведь очевидно, что в Хомутинино в выигрыше оказались не «Единая Россия» или другие партии, а администрация санатория «Урал».

Отмечались также эклектичность текста постановления, некоторые логические нестыковки. Добавлю (на круглом столе я об этом не стал говорить), что меня смущают и стилевые моменты. Скажем, некоторые важнейшие положения даны в тексте в виде придаточных предложений. А ведь постановление Конституционного Суда – это такой документ, который принято цитировать не только в научных дискуссиях, но и в документах судов общей юрисдикции, в обосновании

[158] Опубликована в Интернете: http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/795345-echo/, 21.07.2011.

вносимых законопроектов. А как цитировать придаточное предложение, начинающееся со слов «применение которой»?!

Впрочем, все же главным во вчерашней дискуссии было не обсуждение самого постановления, а вопрос: что делать дальше, какие шаги необходимо предпринять в развитие решения Конституционного Суда. Речь шла и о важности подготовки законопроектов, и о необходимости заявителям добиваться восстановления нарушенных прав в судах общей юрисдикции, и о том, что эксперты должны выявить все положительные (то есть позволяющие защищать права граждан) моменты в тексте постановления.

В частности, я обратил внимание на четыре аспекта[159]:

1. Конституционный Суд фактически признал, что предоставление исключительного права выдвигать кандидатов на муниципальных выборах федеральным политическим партиям противоречит конституционной сущности местного самоуправления.

2. Конституционный Суд фактически признал, что искажение пропорциональности при распределении мандатов нарушает равенство избирательных прав граждан.

3. Конституционный Суд признал неконституционным использование пропорциональной избирательной системы (в том числе как элемента смешанной системы) для распределения небольшого числа мандатов (поручив законодателю определить, какое число считать небольшим). Здесь я специально отметил, что данная проблема касается не только сельских поселений, но также муниципальных районов и городских округов. Тут еще важно понять, что число распределяемых мандатов системно связано с двумя другими параметрами – заградительным барьером и методикой распределения мандатов – и потому не может регулироваться изолированно от них.

4. Конституционный Суд отметил, что «законодательное регулирование видов избирательных систем, в рамках которых происходит формирование состава представительных органов муниципальных образований, должно соотноситься с конституционной природой местного самоуправления как наиболее приближенного к населению уровня публичной власти». В связи с этим я выразил позицию, что система закрытых списков не сочетается с конституционной природой местного самоуправления – если уж применять на муниципальных выборах пропорциональную систему, то в форме открытых списков (как это предусмотрено в нашем проекте Избирательного кодекса РФ).

Коллеги обратили внимание еще на некоторые моменты. Так, Конституционный Суд отметил необходимость предоставления муниципальным образованиям возможности самостоятельно выбрать избирательную систему из нескольких альтернативных вариантов. Известно, что в ряде регионов законодатели прямо навязывали отдельным муниципальным образованиям определенную избиратель-

[159] Подробнее см. тезисы моего выступления (http://www.golos.org/a4838.html).

ную систему. По моим оценкам, такая практика уходит в прошлое, но если где-то она осталась, с ней также можно бороться, опираясь на позицию Конституционного Суда.

Отмечалось также, что Конституционный Суд признал нарушением Конституции нечеткость федерального закона в вопросе о правах граждан (к сожалению, в других его решениях можно увидеть противоположную позицию).

Я надеюсь, что обсуждение всех этих важных вопросов будет продолжено.

Издержки политизации. Внедрение партийных списков на выборах в местное самоуправление зашло слишком далеко[160]

Кажется, все уже знают, что нам предстоит избрать депутатов Госдумы. Но почти ничего не говорится о том, что 4 декабря – не просто день парламентских выборов, а очередной единый день голосования.

До сих пор никогда еще не проводились основные выборы законодательных органов в более чем 14 регионах одновременно. А тут – 27 регионов, практически каждый третий. Причем только в трех из них существует полностью пропорциональная система; в остальных – смешанная, то есть помимо партийных списков будут бороться также кандидаты в одномандатных округах.

Но, как обычно, большая часть выборов – муниципальные. По данным, которые можно почерпнуть на сайте ЦИКа, 4 декабря пройдут более 2,5 тыс. выборов в органы местного самоуправления.

А на муниципальные выборы сейчас стоит обратить особое внимание. Во-первых, на них во многих местах еще сохранилась реальная конкуренция, настоящая борьба кандидатов за голоса избирателей. Во-вторых, как раз сейчас идет реформа муниципальных выборов.

До сих пор выборы органов местного самоуправления в России в основной своей массе традиционно проводились по мажоритарной системе – избиратели голосовали за кандидатов в одномандатных или многомандатных округах. Выборы по партийному принципу были редкостью. Но с 2005 года партсписки на муниципальных выборах стали появляться все чаще. Сначала в крупных городах, потом в городах поменьше, в сельских районах – и так дошли до сельских поселений. И не только в виде смешанной системы, где кроме списков сохранялись одномандатники, но и в чистом виде, то есть без одномандатников, без возможности гражданина выдвигаться самостоятельно. А попутно в 2009 году запретили выдвигать списки общественным объединениям. Теперь списки выдвигают только партии, которых осталось всего семь, причем трем из них даже региональные выборы в большинстве областей не под силу.

Апофеозом стало проведение в октябре 2009 года выборов чисто по партспискам в селе Хомутинино (Челябинская область), где всего 1286 избирателей и 10 депутатов. Там поначалу все четыре «партсписка» сформировала дирекция санатория «Урал», но потом «Справедливая Россия» опомнилась и выдвинула новый список из жителей села, не работавших в санатории. В результате КПРФ и ЛДПР, пошедшие на поводу у дирекции санатория, «пролетели».

А теперь взялись за крупные муниципальные образования – городские округа и муниципальные районы. Весной этого года вступил в силу федеральный закон, обязавший те из них, кто имеет 20 депутатов и более, избирать не менее половины своих советов по партспискам. Хорошо хоть, что 4 декабря таких выборов будет немного.

---

[160] Опубликована в Независимой газете, 6.10.2011.

Но тут Конституционный суд принял решение как раз по хомутининскому делу. Решение осторожное. Он постарался не задеть городские округа и муниципальные районы, но признал, что в сельских поселениях с малочисленным населением и малым числом депутатов применение пропорциональной системы не соответствует Основному закону.

При этом Конституционный суд обязал федерального законодателя определить критерии – в каких случаях нельзя применять пропорциональную систему. И сейчас в разных кабинетах обсуждают: сколько мандатов можно распределять по партспискам, чтобы не нарушать принцип пропорциональности, – 10, 13, 15? Действительно, такие критерии надо вырабатывать. Но это – не единственное, да и, пожалуй, не главное.

Из текста решения Конституционного суда и особенно из заключений ряда авторитетных экспертов можно понять, что есть еще множество проблем. И пусть спорные положения закона и не противоречат Конституции, все равно очевидно, что они не оптимальны.

Какой смысл внедрять партсписки там, где нет реальных партийных структур? Зачем политизировать институты, которые решают неполитические вопросы? Какое может быть самоуправление, если кандидатов в депутаты выдвигают парторганы в региональном центре?! Кто-то, видимо, думает, что таким путем можно укрепить партийную систему. А эксперты говорят иное: таким путем партийную систему мы скорее убьем. Партийные организации будут приватизированы руководством санаториев, заводов, агрофирм. Коррупция, имитация деятельности, отрыв от жителей – все это только усугубится.

В первую очередь нужно вернуть право выдвигать списки непартийным общественным организациям. Это позволит участвовать в выборах по партспискам большому числу беспартийных активистов, нацеленных не на политическую деятельность, а на отстаивание местных интересов.

Еще важно начать хотя бы постепенно уходить от закрытых списков, когда избиратель может голосовать только за список целиком. На муниципальном уровне депутаты должны быть максимально приближены к избирателю, поэтому если уж здесь использовать списки, то открытые, чтобы избиратели могли голосовать не только за список, но за кандидатов из него. Необходимо также обеспечить муниципальным образованиям реальную возможность выбора избирательной системы.

Эти идеи уже нашли свое воплощение в подготовленном нами проекте Избирательного кодекса РФ.

Но есть и более радикальные предложения: не использовать на муниципальных выборах чисто пропорциональную систему, а в поселениях отказаться от партсписков вовсе. И хотя эти предложения расходятся с тенденцией последних лет, их не стоит сбрасывать со счетов. Ясно, что внедрение партсписков зашло слишком далеко, развитие партий за этим процессом не поспевает. Самое время трубить отступление.

Проблемы законодательного регулирования избирательных систем, применяемых на муниципальных выборах, в свете Постановления Конституционного Суда РФ от 7.07.2011 № 15-П и пути их решения[161]

Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 7.07.2011 № 15-П признал не соответствующими Конституции РФ положения законов, позволяющие проводить выборы по партийным спискам в сельских поселениях с небольшим числом депутатов. При этом Суд обязал федерального законодателя установить критерии применимости пропорциональной системы в поселениях исходя из числа распределяемых мандатов. Полагаю, что выработка критериев – это задача в первую очередь экспертов, и потому по данному вопросу должна четко прозвучать экспертная позиция.

Кроме того, анализ решения Конституционного Суда, а также заключений авторитетных специалистов по этому делу свидетельствует, что в вопросе об избирательных системах на муниципальных выборах остается много проблем, которые касаются не только поселений и не только распределения мандатов. И даже если считать, что нормы, которые эксперты оспаривают, не противоречат Конституции, все равно очевидно, что они не оптимальны.

Основные проблемы следующие:

1. При выборах по пропорциональной избирательной системе в округах, где распределяется небольшое число мандатов, возможно искажение волеизъявления избирателей и нарушение равенства избирательных прав граждан. В частности, при этом, как отметил Конституционный Суд РФ, не исключается возможность получения одинакового числа депутатских мест в представительном органе муниципального образования избирательными объединениями, за списки кандидатов которых подано существенно различающееся число голосов избирателей.

2. При выборах по пропорциональной избирательной системе в округах, где распределяется небольшое число мандатов, сложно обеспечить удовлетворение требования федерального законодательства о получении не менее одного мандата всеми списками кандидатов, допущенными к распределению мандатов, то есть преодолевшими 5%-ный барьер. Еще сложнее одновременно обеспечить получение не менее одного мандата всеми списками кандидатов, допущенными к распределению мандатов, и равенство избирательных прав граждан (см. п. 1).

3. Огромное число противоречий и пробелов в региональных законах, регулирующих выборы представительных органов муниципальных образований. Автор данной записки проанализировал положения, касающиеся избирательной системы, 37 таких законов, которые были приняты или изменены в мае – сентябре

[161] Опубликована в Интернете: http://files.golos.org/docs/4950/original/4950-problemy-zakonodatelnogo-regulirovaniya.doc, 25.10.2011.

этого года. По его оценке 36 и 37 законов содержат явные противоречия или пробелы.

4. Региональные законы обычно оставляют муниципальным образованиям довольно узкий выбор избирательной системы, которую они могут применять на выборах своих представительных органов. Зачастую значительной части муниципальных образований просто навязывается определенная избирательная система, и муниципальные образования лишены возможности самостоятельного выбора.

5. На муниципальных выборах в Российской Федерации при применении пропорциональной системы повсеместно применяются закрытые списки, при которых избиратель не имеет возможности голосовать за конкретного кандидата. Открытые списки предусмотрены в законах единичных регионов, но и в этих регионах они не применяются. При этом в случае применения полностью пропорциональной системы (то есть когда по пропорциональной системе распределяются все мандаты) избиратель полностью лишается возможности голосовать за конкретных кандидатов. Полагаю, что такое положение не соответствует конституционной природе местного самоуправления как наиболее приближенного к населению уровня публичной власти.

6. Субъектом выдвижения списков кандидатов на муниципальных выборах в Российской Федерации являются исключительно политические партии и их структурные подразделения. При этом политические партии являются одновременно политическими и федеральными структурами. По мнению многих экспертов, предоставление политическим федеральным структурам исключительного права выдвижения списков кандидатов на муниципальных выборах не соответствует конституционной природе местного самоуправления, особенно в случае применения полностью пропорциональной системы, при которой политические партии имеют монопольное право на выдвижении кандидатов вообще.

При попытке решить обозначенные проблемы наметились три подхода: консервативный, радикальный и компромиссный.

Консервативный подход (законопроект Минрегиона):

1. Применение только мажоритарной системы в поселениях с числом жителей менее 3 тысяч, а также в поселениях и городских округах с числом депутатов менее 15.

2. При применении на выборах представительного органа муниципального образования смешанной системы по пропорциональной составляющей должно распределяться не менее 10 мандатов.

Радикальный подход (проект Избирательного кодекса РФ ассоциации «ГОЛОС»):

1. В Избирательном кодексе дается перечень 8 видов избирательных систем, которые могут применяться на выборах в Российской Федерации (смешанная несвязанная система в их число не входит).

Для выборов депутатов выборного органа любого муниципального образования допускается использование 5 самостоятельных видов избирательных систем:

1) мажоритарная избирательная система относительного большинства;

2) мажоритарная избирательная система с перебаллотировкой;

3) мажоритарная избирательная система в многомандатных избирательных округах;

4) избирательная система единственного передаваемого голоса;

5) связанная смешанная избирательная система,

а также сочетание мажоритарной избирательной системы относительного большинства или мажоритарной избирательной системы в многомандатных избирательных округах с пропорциональной избирательной системой с открытыми списками (смешанная несвязанная система).

Иными словами, пропорциональная система с закрытыми списками не допускается ни в каком виде, а пропорциональная система с открытыми списками допускается только в сочетании с мажоритарной системой.

2. Число депутатов выборного органа муниципального образования, избираемых по пропорциональной избирательной системе с открытыми списками или по связанной смешанной избирательной системе, не может быть менее 18.

3. В случае сочетания мажоритарной и пропорциональной систем число депутатов, избираемых в соответствии с каждой из избирательных систем, не может быть менее одной трети и не может быть более двух третей от общего числа депутатов данного органа.

4. Максимальная допустимая величина заградительного барьера на любых муниципальных выборах – 5%.

5. Вид избирательной системы, применяемой на выборах депутатов выборного органа муниципального образования, а в случае сочетания двух избирательных систем – число депутатов, избираемых в соответствии с каждой из избирательных систем, устанавливаются уставом муниципального образования с учетом ограничений, установленных Избирательным кодексом (региональный законодатель не имеет права ограничивать выбор муниципальных образований).

6. Если вид избирательной системы не установлен уставом муниципального образования, на выборах депутатов выборного органа муниципального образования применяется мажоритарная избирательная система относительного большинства. Если уставом муниципального образования установлено, что на выборах депутатов выборного органа муниципального образования применяется сочетание двух избирательных систем, но не установлено число депутатов, избираемых в соответствии с каждой из избирательных систем, то при четном числе депутатов избирается равное число депутатов в соответствии с каждой из избирательных систем, а при нечетном числе депутатов по пропорциональной избирательной системе избирается на одного депутата меньше, чем по мажоритарной.

7. В случае многомандатных округов число голосов, которое имеет избиратель, устанавливается для выборов депутатов выборного органа муниципального образования уставом муниципального образования. Это число должно быть одинаковым для всех избирателей, в том числе и в случае образования округов с разным числом мандатов. Оно не может превышать число мандатов, подлежащих распределению в избирательном округе с наименьшим числом мандатов.

Если уставом муниципального образования не установлено число голосов, которое имеет избиратель, каждый избиратель имеет один голос.

8. Для распределения мандатов между списками применяется единая для всех выборов методика, основанная на методе наибольшего остатка (метод Хэйра-Нимейера).

9. При применении пропорциональной системы с открытыми списками в избирательном бюллетене указываются сведения обо всех кандидатах, включенных в список кандидатов, и справа от этих сведений помещается пустой квадрат. Избиратель ставит любой знак в квадрате, относящемся к списку кандидатов, в пользу которого сделан выбор, а также вправе поставить один любой знак в квадрате, относящемся к кандидату, включенному в указанный список кандидатов.

Для распределения мандатов внутри открытого списка применяется единая методика с использованием избирательной суммы списка кандидатов.

10. На выборах выборных органов муниципальных образований в качестве избирательных объединений могут выступать общероссийские и межрегиональные политические партии, их региональные отделения и зарегистрированные в соответствии с законом местные отделения, а также иные общественные объединения, устав которых предусматривает участие в выборах и которые созданы в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрированы в соответствии с законом на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне. При этом указанное общественное объединение либо внесенные в его устав изменения и дополнения, предусматривающие участие в выборах, должны быть зарегистрированы не позднее чем за один год до дня голосования, а в случае назначения выборов в связи с досрочным прекращением полномочий соответствующего должностного лица или органа муниципального образования – не позднее чем за шесть месяцев до дня голосования.

Компромиссный подход (авторский проект Федерального закона):

1. В Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав…» дается перечень 5 самостоятельных видов избирательных систем, которые могут применяться на выборах в Российской Федерации:

1) мажоритарная избирательная система относительного большинства;

2) мажоритарная избирательная система с перебаллотировкой;

3) мажоритарная избирательная система в многомандатных избирательных округах;

4) пропорциональная избирательная система с закрытыми списками;

5) пропорциональная избирательная система с открытыми списками;

а также 4 варианта смешанной несвязанной системы – сочетание систем 1 и 4, 1 и 5, 3 и 4, 3 и 5.

2. На выборах депутатов представительного органа муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов могут применяться пропорциональная избирательная система с открытыми списками и все 4 варианта смешанной системы.

На выборах депутатов представительного органа поселения, внутригородской территории города федерального значения с численностью 20 и более депутатов может применяться любая избирательная система, кроме пропорциональной избирательной системы с закрытыми списками.

На выборах депутатов представительного или иного выборного органа муниципального образования с численностью 12 и менее депутатов может применяться один из трех видов мажоритарной избирательной системы (системы 1–3).

На выборах депутатов представительного или иного выборного органа муниципального образования, кроме указанных в первом, втором и третьем абзацах настоящего пункта, может применяться один из трех видов мажоритарной избирательной системы или пропорциональная избирательная система с открытыми списками.

Иными словами, пропорциональная избирательная система с закрытыми списками допускается только в сочетании с мажоритарной системой. Пропорциональная избирательная система с открытыми списками допускается при числе депутатов не менее 13, смешанная система – при числе депутатов не менее 20.

3. В случае применения на выборах депутатов представительного или иного выборного органа муниципального образования смешанной избирательной системы не менее одной трети и не более двух третей депутатских мандатов, но не менее 13 мандатов должно распределяться по пропорциональной избирательной системе с закрытыми или открытыми списками.

4. Максимальная допустимая величина заградительного барьера на любых выборах – 5%.

5. Вид избирательной системы, применяемой на выборах депутатов представительного или иного выборного органа муниципального образования устанавливается уставом муниципального образования с учетом требований Федерального закона (региональный законодатель не имеет права ограничивать выбор муниципальных образований).

Если вид избирательной системы, применяемой на выборах депутатов представительного или иного выборного органа муниципального образования, не установлен уставом муниципального образования, либо если установленная уставом муниципального образования избирательная система не соответствует требованиям Федерального закона, на выборах депутатов представительного органа муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов применяется смешанная избирательная система, при которой половина депутатских мандатов (случае нечетного числа депутатских мандатов – половина, округленная

до меньшего целого числа) распределяется по пропорциональной избирательной системе с закрытыми списками, а остальные мандаты – по мажоритарной избирательной системе относительного большинства, в остальных случаях применяется мажоритарная избирательная система относительного большинства.

6. В случае многомандатных округов число голосов, которое имеет избиратель, устанавливается для выборов депутатов представительного или иного выборного органа муниципального образования уставом муниципального образования. Это число должно быть одинаковым для всех избирателей, в том числе и в случае образования округов с разным числом мандатов. Оно не может превышать число мандатов, подлежащих распределению в избирательном округе с наименьшим числом мандатов.

Если уставом муниципального образования не установлено число голосов, которое имеет избиратель, каждый избиратель имеет один голос (*в этом пункте нет различий с радикальным вариантом*).

7. Для распределения мандатов между списками применяется единая для всех выборов методика, основанная на методе наибольшего остатка (метод Хэйра-Нимейера), с коррекцией на случай, если список кандидатов, допущенный к распределению мандатов и (или) получивший более 5%, не получает по результатам распределения ни одного мандата.

8. При применении пропорциональной системы с открытыми списками в избирательном бюллетене указываются сведения обо всех кандидатах, включенных в список кандидатов, и справа от этих сведений помещается пустой квадрат. Избиратель ставит любой знак в квадрате, относящемся к списку кандидатов, в пользу которого сделан выбор, а также вправе поставить один любой знак в квадрате, относящемся к кандидату, включенному в указанный список кандидатов.

Для распределения мандатов внутри открытого списка применяется единая методика с использованием избирательной суммы списка кандидатов (*в этом пункте нет различий с радикальным вариантом*).

9. Право выдвижения списков кандидатов на муниципальных выборах предоставляется тем же субъектам, которые имеют право выдвижения кандидатов на этих выборах, то есть, помимо политической партии, это иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано в соответствии с законом на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне, или соответствующее структурное подразделение указанного общественного объединения.

Обоснование ограничения количества мандатов, распределяемых по пропорциональной системе, числом 13.

Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 года № 15-П поставило перед федеральным законодателем задачу: установить обязательные для учета в законодательстве субъектов РФ при определении условий применения избирательных систем в муниципальных образованиях критерии допустимости ис-

пользования пропорциональной избирательной системы (в том числе как элемента смешанной избирательной системы) на выборах в представительные органы поселений исходя из числа распределяемых мандатов.

При этом в качестве главного недостатка применения пропорциональной системы при небольшом числе депутатских мандатов названо то, что оно «сопряжено с возможностью нарушения принципа равенства при определении результатов волеизъявления избирателей, поскольку не исключает получения одинакового числа депутатских мест в представительном органе муниципального образования избирательными объединениями, за списки кандидатов которых подано существенно различающееся число голосов избирателей».

Полагаю, что проблема эта касается не только поселений, но и других видов муниципальных образований, поскольку и в них в настоящее время допускается применение пропорциональной системы в округах с небольшим числом мандатов.

Поэтому в первую очередь нам необходимо определить критерий, определяющий, в каком случае получение двумя списками кандидатов одинакового числа мандатов следует считать недопустимым нарушением принципа равенства. Полагаю, что таким критерием можно считать ***троекратное превышение*** числа избирателей, проголосовавших за один из списков кандидатов, над числом избирателей, проголосовавших за другой список, получивший то же количество мандатов. Именно с позиций данного *критерия троекратного превышения*, нам следует устанавливать минимально допустимое число мандатов, распределяемых по единому пропорциональному округу.

При этом надо принять во внимание следующие обстоятельства. Максимальная допустимая величина заградительного барьера – 5%; при этом методика распределения мандатов должна обеспечить получение как минимум одного мандата списку кандидатов, получившему 5% и более, независимо от того, установлен ли на данных выборах заградительный барьер. Наименее благоприятна с точки зрения *критерия троекратного превышения* ситуация, когда один или несколько списков получают 5%. В этом случае мы должны гарантировать, что списку, получившему 15%, должно быть распределено не менее двух мандатов.

По нашим оценкам, это может быть достигнуто, если по пропорциональной системе распределяется не менее 13 мандатов.

Проблемы пропорционального распределения депутатских мандатов на муниципальных выборах[162]

7 июля 2011 года Конституционный Суд РФ принял по жалобам граждан Ю.А. Гурмана и И.И. Болтушенко, а также Уполномоченного по правам человека в РФ Постановление № 15-П, в котором признал не соответствующими Конституции РФ положения законов «в той мере, в какой этими положениями в системе действующего правового регулирования не исключается возможность применения пропорциональной избирательной системы (в том числе как элемента смешанной избирательной системы) на выборах в представительные органы сельских поселений с малочисленным населением и малым числом депутатов, чем создается риск искажения волеизъявления избирателей, отступления от принципа свободных и справедливых выборов и нарушения равенства избирательных прав граждан».

При этом Конституционный Суд обязал федерального законодателя «в течение шести месяцев установить обязательные для учета в законодательстве субъектов Российской Федерации при определении условий применения избирательных систем в муниципальных образованиях критерии допустимости использования пропорциональной избирательной системы (в том числе как элемента смешанной избирательной системы) на выборах в представительные органы поселений исходя из числа распределяемых мандатов»[163].

Таким образом, перед федеральным законодателем стоит задача определения условий, при которых на выборах в поселениях можно применять пропорциональную систему, и внесения соответствующих норм в федеральное законодательство. При этом Конституционный Суд отметил, что в отношении городских округов и муниципальных районов такие критерии в федеральном законе уже установлены. Однако наш анализ показывает, что и в отношении этих муниципальных образований не все вопросы решены. Обсуждению этих проблем и поиску путей их решения посвящена настоящая статья.

Проблемы и методы пропорционального распределения мандатов

Назначение и основной смысл пропорциональной избирательной системы состоят в том, что мандаты между списками кандидатов распределяются пропорционально поданным за эти списки голосам избирателей и, таким образом, достигается соответствие между спектром политических пристрастий электората и политическим составом избранного парламента. Поэтому искажения пропорциональности при распределении мандатов подрывают саму суть пропорциональной системы. Кроме того, как отмечено в цитированном выше Постановлении Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 года № 15-П, такие искажения приводят к нарушению принципа равного избирательного права. Действительно, любое ис-

[162] Опубликована в журнале: Муниципальная служба. 2011. № 4. С. 13–19.
[163] Собрание законодательства РФ. 2011. № 29. Ст. 4557.

кажение пропорциональности имеет следствием то, что вес голоса избирателей, проголосовавших за одну партию, оказывается не равен весу голоса избирателей другой партии.

Однако строго пропорциональное распределение мандатов возможно лишь в редких случаях, которые на практике обычно не встречаются. Это связано с тем, что число мандатов, которое получает каждая партия, должно быть целым, и данное ограничение вынуждает в процессе округления чисел допускать большие или меньшие отступления от пропорциональности.

Отсутствие строгого решения задачи пропорционального распределения целого числа мандатов породило ряд различных методов распределения. Они делятся на **методы квот и методы делителей**.

Суть методов квот состоит в том, что сначала число голосов, полученных каждой партией, делится на некоторое число, называемое квотой. Целая часть от деления рассматривается как число мандатов, которое партия получает в результате первичного распределения. Если в результате будут распределены не все мандаты (а так практически всегда и бывает), то оставшиеся мандаты распределяются согласно определенному правилу.

Таким образом, методы квот различаются по двум параметрам: по квоте, на которую делят число голосов, и по правилу, согласно которому происходит вторичное распределение мандатов.

Наиболее простым, понятным и распространенным из методов квот является метод Хэйра–Нимейера (в западной литературе его часто называют «методом наибольшего остатка»), в основе которого лежат квота Хэйра и правило наибольшего остатка. Квота Хэйра иначе называется «естественной квотой», это частное от деления суммарного числа голосов, полученных партиями, между которыми распределяются мандаты, на число распределяемых мандатов. Иными словами, это – средняя «цена» одного мандата, выраженная в количестве голосов избирателей. Результат деления числа голосов, поданных за партию, на квоту Хэйра иногда называют «идеальным частным».

Известно еще несколько «искусственных» квот: Гогенбаха-Бишофа, Друпа, Империали, но они используются в пропорционально-списочных системах довольно редко.

Правило наибольшего остатка заключается в том, что оставшиеся мандаты передаются партиям по одному, в порядке убывания остатка от деления числа полученных ими голосов на квоту (или, что то же самое, в порядке убывания дробной части частного от такого деления), то есть сначала дополнительный мандат получает партия с наибольшим остатком, затем следующая за ней по величине остатка и так далее до исчерпания всех нераспределенных при первичном распределении мандатов.

В России метод Хэйра-Нимейера использовался на всех выборах в Государственную Думу и в большинстве региональных выборов. Квота Хэйра в россий-

ских законах именуется первым избирательным частным или просто избирательным частным.

Методы делителей могут быть реализованы путем различных алгоритмов. Наиболее простой и известный алгоритм заключается в следующем. Число голосов, полученных каждым списком, делится последовательно на ряд чисел. Полученные частные ранжируются в порядке убывания своих числовых значений, и отбирается столько наибольших частных, сколько нужно распределить мандатов. Сколько у какого списка получилось таких отобранных частных, столько мандатов ему и причитается.

Различаются между собой методы делителей именно тем рядом чисел, на которые делится число голосов. Наиболее известны метод д'Ондта (ряд 1, 2, 3, 4 и т.д.), метод Сент-Лагюе (1, 3, 5, 7 и т.д.), модифицированный метод Сент-Лагюе (1.4, 3, 5, 7 и т.д.), датский метод (1, 4, 7, 10 и т.д.) и метод Империали (2, 3, 4, 5 и т.д.).

Критерии пропорциональности

Понятно, что любой метод приводит к некоторым отступлениям от пропорциональности. Дополнительное искажение пропорциональности вносит заградительный барьер, который предусмотрен в избирательном законодательстве большинства стран, использующих пропорциональную избирательную систему.

Тем не менее, существуют критерии, позволяющие оценить, является ли допускаемое отступление от пропорциональности необходимым и неизбежным или оно избыточно и чрезмерно[164]. Самый простой критерий был назван «*правилом идеальных частных*». Суть его состоит в следующем: поскольку различные методики распределения мандатов призваны решать проблему оптимального округления чисел в том случае, когда провести пропорциональное распределение в целых числах невозможно, то в обратном случае (когда возможно без округления распределить мандаты в точном соответствии с пропорцией голосов) они должны давать именно строго пропорциональный результат. Мы полагаем, что только методы, которые всегда удовлетворяют данному правилу, могут считаться методами пропорционального распределения. Наш анализ показал, что из известных методов «правилу идеальных частных» не удовлетворяет только один – метод делителей Империали, который использовался для распределения мандатов в ряде российских регионов. На основании этого можно сделать вывод, что использование метода делителей Империали не соответствует не только федеральному законодательству, но и – согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ – российской Конституции.

Другие известные методы «правило идеальных частных» не нарушают и потому могут считаться методами пропорционального распределения. Однако они

[164] См.: Любарев А.Е., Шалаев Н.Е. О критерии пропорциональности при распределении мандатов между партийными списками // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 23. С. 23–27.

не равнозначны с точки зрения удовлетворения требованиям пропорционального представительства и равенства прав избирателей. Для оценки соответствия этим требованиям наиболее удобен индекс Лузмора-Хэнби – полусумма модулей разности доли мест в парламенте и доли голосов избирателей, полученных каждой партией. Чем меньше этот индекс, тем меньше искажение пропорциональности. Анализ показывает, что в наибольшей степени обсуждаемым требованиям удовлетворяет метод Хэйра-Нимейера, который во всех случаях дает наименьшие (по сравнению с другими методами) значения индекса Лузмора-Хэнби. К достоинствам данного метода следует также отнести его простоту и понятность для членов избирательных комиссий и избирателей.

Однако метод Хэйра-Нимейера обладает и определенными недостатками, о некоторых из которых будет сказано дальше. Тем не менее, в большинстве случаев его достоинства перевешивают недостатки, и потому метод Хэйра-Нимейера следует сохранить в качестве основного метода распределения мандатов на российских выборах.

Если же искать альтернативу методу Хэйра-Нимейера, то в качестве таковой могут рассматриваться лишь методы, достоинства которых могут уравновешивать их недостатки. К таковым, по нашему мнению, относятся метод Сент-Лагюе и датский метод, которые часто дают результаты, близкие к оптимальным с точки зрения критерия Лузмора-Хэнби и ряда других. Во всяком случае этим методам следует отдавать предпочтение перед методом д'Ондта, который обычно дает результаты, более далекие от оптимальных.

Математические закономерности

Одно из главных достоинств пропорциональной системы состоит в том, что она обеспечивает представительство широкого круга политических позиций избирателей через выражающие эти позиции политические партии. В связи с этим важное значение имеют показатели, демонстрирующие, какова минимальная доля избирателей, которая может быть представлена при том или ином варианте избирательной системы.

К таковым показателям относятся пороги включения и исключения. Порог включения – доля голосов, не набрав которой партия не имеет шансов получить хотя бы один мандат; порог исключения – доля голосов, набрав которую партия гарантирует себе как минимум один мандат. Иными словами, порог включения – доля голосов, которая обеспечивает партии мандат при самом благоприятном раскладе, а порог исключения – доля голосов, которая позволяет партии получить мандат при самом неблагоприятном раскладе.

Рассмотрим сначала ситуацию, когда закон не устанавливает никакого заградительного барьера. В этом случае пороги включения и исключения зависят от размера избирательного округа (m), методики распределения мандатов, а также

числа списков (*n*), участвующих в выборах (в данном округе)[165]. Формулы порогов включения и исключения для основных методов распределения мандатов (при условии, что число списков не больше размера округа) представлены в таблице 1.

Таблица 1

Формулы порогов включения и исключения для основных методов пропорционального распределения мандатов

Метод	Порог включения	Порог исключения
Хэйра-Нимейера	1/(m*n)	(n–1)/(m*n)
Д'Ондта	1/(m+n–1)	1/(m+1)
Сент-Лагюе	1/(2m+n–2)	1/(2m–n+2)
Датский	1/(3m+n–3)	1/(3m–2n+3)

Примечание: формулы для порога исключения верны при условии m > n–1.

Для случаев, когда число списков превышает размер округа, порог исключения у четырех приведенных в таблице методов одинаков и равен 1/(m+1).

На основании этих данных можно определить абсолютные значения порогов включения и исключения, то есть значения, зависящие только от параметров избирательной системы. Для порога включения – это минимальное значение, и оно у всех методов при стремлении числа списков к бесконечности стремится к нулю. Для порога исключения – это максимальное значение, и оно у данных методов равно 1/(m+1).

Таким образом, абсолютные значения порогов включения и исключения у обсуждаемых методов практически одинаковы. Однако в реальных, а не в предельных условиях различия между методами весьма существенны. В таблице 2 приведены значения порогов для случаев 10- и 15-мандатных округов и четырех и семи участвующих в выборах списков.

Как видно из таблицы, самые высокие значения обоих порогов – у метода д'Ондта. Метод Хэйра-Нимейера имеет самые низкие значения порога включения, однако порог исключения у этого метода выше, чем у датского метода и метода Сент-Лагюе. Самые низкие значения порога исключения – у датского метода.

Следует также отметить, что у трех методов делителей (д'Ондта, Сент-Лагюе и датского) разрыв между двумя порогами невелик, особенно при больших размерах округов и небольшом числе партий. В отличие от этих методов, метод

[165] См.: Lijphart A., Gibberd R.W. Thresholds and Payoffs in List Systems of Proportional Representation // European Journal of Political Research. 1977. V. 5. P. 219–230; Laakso M. Thresholds for Proportional Representation: Reanalyzed and Extended // The Logic of Multiparty Systems / M.J. Holler (ed.). Dordrecht, 1987. P. 383–390; Gallagher M. Comparing Proportional Representation Electoral Systems: Quotas, Thresholds, Paradoxes and Majorities // British Journal of Political Science. 1992. V. 22. P. 485–491; Любарев А. Использование методов делителей на российских выборах // Российское электоральное обозрение. 2009. № 2. С. 34–42 (см. также в настоящем сборнике, с. 225–237).

квот Хэйра-Нимейера характеризуется довольно значительным разрывом между порогами включения и исключения.

Таблица 2

Значения порогов включения и исключения при различных параметрах

Метод	размер округа	10	10	15	15
	число списков	4	7	4	7
Хэйра-Нимейера	порог включения	2,5%	1,4%	1,7%	1,0%
	порог исключения	7,5%	8,6%	5,0%	5,7%
Д'Ондта	порог включения	7,7%	6,3%	5,6%	4,8%
	порог исключения	9,1%	9,1%	6,3%	6,3%
Сент-Лагюе	порог включения	4,5%	4,0%	3,1%	2,9%
	порог исключения	5,6%	6,7%	3,6%	4,0%
Датский	порог включения	3,2%	2,9%	2,2%	2,0%
	порог исключения	4,0%	5,3%	2,5%	2,9%

Введение заградительного барьера изменяет ситуацию с порогами. Если барьер выше порога исключения, то именно величина барьера становится одновременно и порогом включения, и порогом исключения. Если барьер выше порога включения, но ниже порога исключения, то значение порога исключения не меняется, а порог включения становится равным барьеру. В то же время, если заградительный барьер ниже порога включения, то значения порогов не меняются.

Наш анализ показал, что обоснованным с конституционно-правовой точки зрения можно считать заградительный барьер не выше 5%. Любое повышение барьера сверх этого уровня будет являться чрезмерным, поскольку оно усиливает ограничения без дополнительного усиления его защитной функции[166].

Взаимосвязь параметров

Вывод о чрезмерности барьера выше 5% следует отнести не только к искусственно установленному заградительному барьеру, но и к тем случаям, когда партии, получившие поддержку избирателей свыше 5%, не получают ни одного места в ассамблее из-за небольшого числа распределяемых мандатов. Иными словами, необходимо, чтобы выше 5% не поднимался не только заградительный барьер, но и порог исключения.

Сделать это можно несколькими способами. Один из способов в последнее время стал практиковаться в российских регионах. Он предусматривает такую модификацию методики распределения мандатов, которая гарантировала бы получение мандата всеми списками, допущенными к распределению мандатов, т.е. преодолевшими заградительный барьер (об этих модификациях речь пойдет в следующем разделе).

[166] См.: Любарев А.Е. Системная взаимосвязь основных параметров пропорциональной избирательной системы // Право и политика. 2011. № 10. С. 1627–1638.

Такой подход нам представляется не вполне оправданным. Во-первых, он приводит к усложнению методики распределения мандатов, делает ее менее понятной и удобной. Во-вторых, получаемая в результате методика оказывается неоптимальной с точки зрения пропорциональности распределения мандатов. В-третьих, при создании таких методик велика вероятность ошибок (примеры таких ошибок будут приведены ниже).

Другой подход состоит в том, чтобы не допускать применение пропорциональной избирательной системы в небольших избирательных округах. Как показано ранее, при любом методе пропорционального распределения мандатов в округе размером 19 мандатов и выше порог исключения не превышает 5%. Таким образом, для достижения поставленной цели можно было бы отказаться от использования пропорциональной системы в округах, где распределяется менее 19 мандатов.

Однако, если для региональных выборов такое ограничение числа распределяемых мандатов можно считать вполне разумным (поскольку региональные законодательные органы не должны быть слишком малочисленными), то для муниципальных выборов данное ограничение может быть оценено как чрезмерное. Поэтому здесь целесообразен комбинированный подход.

При этом, по-видимому, не стоит ставить задачу гарантировать получение хотя бы одного мандата для любого теоретически возможного, в том числе и крайне маловероятного, случая. Как показал наш анализ, представляется маловероятным одновременное преодоление 5%-ного барьера более чем 8 списками. Списки же, не преодолевающие заградительный барьер, могут порог исключения только снизить. Поэтому, если мы будем исходить из того, что число списков не превышает 8[167], то для метода Хэйра-Нимейера минимальное число мандатов, гарантирующее получение списком, преодолевшим 5%, хотя бы одного мандата, составляет 18, для метода Сент-Лагюе – 13, а для датского метода – 11.

Таким образом, **для муниципальных выборов можно было бы допустить применение пропорциональной избирательной системы в округах размером не менее 13 (или 11) при условии использования при распределении мандатов метода Сент-Лагюе (или датского).**

Методики распределения мандатов между списками, используемые в региональных законах

Нами исследованы законы 37 субъектов РФ, принятые или измененные в период с середины мая до начала сентября 2011 года, регулирующие проведение выборов в представительные органы муниципальных образований[168].

Единственный регион из числа исследованных, где методика распределения мандатов между списками представляет из себя в чистом виде метод делителей

[167] В настоящее время число списков не может превышать семи. Однако мы не можем исключить, что в дальнейшем число потенциальных участников муниципальных выборов может возрасти (и даже считаем такое развитие желательным).

[168] Все законы субъектов РФ цитируются по СПС «КонсультантПлюс».

Империали, который не отвечает критериям пропорциональности, – это Республика Карелия.

В законах Республики Хакасия, Владимирской, Курской, Липецкой, Новосибирской, Оренбургской, Орловской, Псковской, Смоленской, Томской и Тюменской областей используется методика, которую мы называем «тюменской» (поскольку впервые она была применена на выборах депутатов Тюменской областной Думы в 2007 году). Суть ее в том, что сначала все списки, допущенные к распределению мандатов, получают по одному мандату, а затем оставшиеся мандаты распределяются по методу делителей Империали, то есть число голосов, полученных списками, делится на последовательный ряд натуральных чисел, начиная с 2.

По своим результатам «тюменская методика» совпадает с хорошо известным методом д'Ондта; отличия между этими методами проявляются лишь тогда, когда метод д'Ондта не дает какому-либо списку ни одного мандата[169]. Достоинство «тюменской методики» в том, что она гарантирует получение как минимум одного мандата всеми списками, допущенными к распределению мандатов; тем самым обеспечивается выполнение одного из требований Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав…». Один из недостатков метода в том, что у него часто бывает довольно высокая степень отклонения от пропорциональности – больше, чем у других обычно используемых методов. О другом его недостатке речь пойдет в следующем разделе.

В остальных 25 исследованных регионах методика распределения мандатов основана на методе Хэйра-Нимейера, но при этом во многих из них данный метод подвергнут определенным модификациям.

В чистом виде метод Хэйра-Нимейера предусмотрен в законах Республики Башкортостан, Карачаево-Черкесской Республики, Калужской области, Забайкальского, Краснодарского и Красноярского краев. При этом в Забайкальском крае этот метод применяется к распределению мандатов, оставшихся после выделения одного мандата спискам, получившим от 3 до 5% голосов избирателей.

В законах республик Марий Эл, Мордовия, Саха (Якутия) и Самарской области предусмотрена коррекция для случая, если все депутатские мандаты достаются только одному списку кандидатов. В этом случаев число депутатских мандатов, полученных указанным списком, уменьшается на один, а освободившийся депутатский мандат передается первому по числу полученных голосов избирателей списку кандидатов, не получившему депутатские мандаты.

Напомним, что согласно Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав…» каждый список, допущенный к распределению мандатов, должен получить не менее одного мандата. В некоторых региональных законах эта норма дублируется, что не имеет никакого значения, поскольку важно, чтобы

[169] См.: Любарев А. Использование методов делителей на российских выборах // Российское электоральное обозрение. 2009. № 2. С. 34–42 (см. также в настоящем сборнике, с. 225–237).

данное требование обеспечивалось методикой распределения мандатов. Как было показано выше, метод Хэйра-Нимейера имеет порог исключения (n–1)/(m*n), где n – число участвующих в выборах списков, а m – число распределяемых мандатов. Нетрудно подсчитать, что в случае участия в выборах семи списков (а больше в настоящее время не может быть, поскольку зарегистрированы только семь политических партий) получение хотя бы одного мандата гарантируется всем спискам, преодолевшим 5%-ный барьер, только при распределении не менее 18 мандатов; в случае участия в выборах четырех списков – при распределении не менее 15 мандатов.

Во всех 10 отмеченных выше регионах, где метод Хэйра-Нимейера применяется в чистом виде или с коррекцией на случай распределения всех мандатов одному списку, законы допускают возможность распределения по пропорциональной системе менее 15 мандатов (в Республике Башкортостан допускается распределение не менее 10 мандатов, в других регионах может распределяться еще меньшее число). Таким образом, в этих регионах (кроме Республики Саха (Якутия), где другие условия допуска к распределению мандатов) может возникнуть ситуация, когда список, допущенный к распределению мандатов, в соответствии с методикой распределения ни одного мандата не получит.

Еще более драматичным может оказаться распределение мандатов в Забайкальском крае. Тут возможна ситуация, когда список, набравший 3%, получит один мандат, а списку, набравшему 5% (а при распределении 10 мандатов – даже 8%), мандат не достанется.

В законах республик Ингушетия и Татарстан, Алтайского и Хабаровского краев, Амурской, Курганской, Московской, Новгородской, Ростовской и Ульяновской областей предусмотрена коррекция для случая, когда одному или нескольким спискам, допущенным к распределению мандатов, при применении метода Хэйра-Нимейера не достанется ни одного мандата.

Законы республик Ингушетия и Татарстан, Алтайского и Хабаровского краев, Амурской, Московской и Ростовской областей предусматривают коррекцию после первичного распределения мандатов – в соответствии с целыми числами частных от деления числа голосов на квоту Хэйра (будем условно называть такую методику «амурской»). Согласно законам Амурской, Московской и Ростовской областей, если после такого распределения остаются списки, допущенные к распределению мандатов, но не получившие их, то оставшиеся не распределенными мандаты передаются по одному в порядке очередности этим спискам кандидатов (при этом списки, получившие мандаты в соответствии с данной процедурой, не участвуют во вторичном распределении мандатов). Если и после данной процедуры остаются списки, допущенные к распределению мандатов, но не получившие их, число мандатов, полученных первым и последующими списками кандидатов, получившими более одного мандата, поочередно уменьшается на один, а освободившиеся мандаты передаются по одному соответствующим спискам. Если при этом два или более списка кандидатов получили равное число депутатских манда-

тов, то в первую очередь уменьшается число депутатских мандатов, полученных списком кандидатов, за который было подано меньшее число голосов избирателей.

Аналогичные положения содержатся также в Законе Республики Ингушетия, кодексах Алтайского и Хабаровского краев, однако в них содержатся серьезные ошибки.

Так, в кодексах Алтайского и Хабаровского краев нет оговорки о том, что списки, получившие мандаты в соответствии с коррекционной процедурой, не участвуют во вторичном получении мандатов. А поскольку у этих списков скорее всего окажется большое значение дробной части, то высока вероятность получения ими мандата и при вторичном распределении мандатов. В результате буквального следования данной методике может возникнуть ситуация, когда такой список получит два мандата, в то время как список, за который проголосовало большее число избирателей, получит только один мандат[170]. Но такой результат означает нарушение самой сути пропорционального распределения мандатов (говоря по научному, нарушается принцип монотонности).

В Законе Республики Ингушетия и в Кодексе Алтайского края отсутствует оговорка об очередности уменьшения числа мандатов в случае получения несколькими списками равного числа мандатов. Это тоже может привести к нарушению принципа монотонности.

Избирательный кодекс Республики Татарстан предусматривает только первую коррекцию – если остаются нераспределенные мандаты и списки, допущенные к распределению мандатов, но не получившие их. Таким образом, здесь нет полной гарантии, что все списки, допущенные к распределению мандатов, получат хотя бы по одному мандату.

Законы Курганской, Новгородской и Ульяновской областей предусматривают коррекцию после вторичного распределения мандатов (будем условно называть данную методику «новгородской»). Согласно этим законам, если в результате первичного и вторичного распределения мандатов остались списки, допущенные к распределению мандатов, но не получившие мандаты, и не осталось нераспределенных мандатов, то число мандатов, полученных первым и последующими по числу голосов избирателей списками, получившими более одного мандата, уменьшается на один. Освободившиеся мандаты по одному передаются спискам, допущенным к участию в распределении мандатов, но не получившим мандатов.

---

[170] Данную ситуацию можно проиллюстрировать простым примером. Представим, что в едином округе, где распределяется 13 мандатов, голоса распределились следующим образом: партия А – 67%, партия Б – 15%, партия В – 9%, партия Г – 7,5% (1,5% – недействительные бюллетени). Квота Хэйра получается 7,58%, частные от деления на нее соответственно 8,84; 1,98, 1,19 и 0,99. Если бы действовал чистый метод Хэйра–Нимейера, при первичном распределении партии получили бы соответственно 8, 1, 1 и 0 мандатов, а потом оставшиеся три мандата получили бы партии А, Б и Г, и в конечном итоге распределение было бы таким: 9, 2, 1 и 1. А хабаровская методика дает нам парадоксальный результат: 8, 2, 1 и 2. Иными словами, партия, набравшая 9%, получает 1 мандат, а партия, набравшая 7,5% – 2 мандата.

Указанное уменьшение количества мандатов, полученных первым и последующими по числу голосов избирателей списками, происходит до тех пор, пока не останется списков, допущенных к распределению мандатов, но не получивших мандатов. Если при этом два или более списка кандидатов получили равное число депутатских мандатов, то в первую очередь уменьшается число депутатских мандатов, полученных списком кандидатов, за который было подано меньшее число голосов избирателей.

Законы Приморского края, Калининградской области и Чукотского автономного округа содержат методику (назовем ее условно «калининградской»), согласно которой сначала каждому списку, допущенному к распределению мандатов, передается по одному мандату, а затем оставшиеся мандаты распределяются по методу Хэйра-Нимейера.

Подобная методика содержится также в законах Кировской и Рязанской областей, однако в этих законах допущена ошибка: число голосов, полученных списками, делится не на число мандатов, оставшихся после передачи спискам по одному мандату, как это должно быть в таком случае, а на число мандатов, распределяемых по единому избирательному округу. Буквальное следование такой методике может привести к ситуации, когда просто невозможно будет распределить мандаты: суммарное количество мандатов, причитающихся спискам кандидатов, окажется больше числа распределяемых мандатов.

Однако и «калининградская методика» не выдерживает критики. Как показал наш анализ, она не отвечает описанному выше «правилу идеальных частных»[171], а значит, ее нельзя признать методикой пропорционального распределения мандатов.

Обеспечение пропорционального представительства

Как было показано выше, между такими параметрами пропорциональной избирательной системы как число распределяемых мандатов, заградительный барьер и методика распределения мандатов существует системная взаимосвязь. Поэтому эти параметры надо рассматривать и регулировать в комплексе.

Федеральный закон 20 марта 2011 года № 38-ФЗ ввел ограничение в 5% величины заградительного барьера на выборах депутатов представительных органов городских округов и муниципальных районов с числом мандатов не менее 20. Мы полагаем, что данное ограничение должно быть универсальным – распространяться на все муниципальные выборы, проводимые по пропорциональной или смешанной системе. Это соответствует общему направлению реформ последних лет: в Государственную Думу уже внесен законопроект о снижении до 5% загра-

[171] Это можно легко проиллюстрировать следующим примером: партия А получила 40%, Б – 30%, В – 20%, Г – 10%. Распределяется 10 мандатов. Пропорциональным будет распределение 4:3:2:1, однако «калининградская методика» дает распределение 3:3:2:2.

дительного барьера на выборах в Государственную Думу; можно ожидать в скором времени аналогичного снижения и для региональных выборов.

При этом мы полагаем, что главная задача – обеспечить всем спискам, набравшим не менее 5% голосов, получение не менее одного мандата. А эта задача не решается только ограничением величины заградительного барьера. Не гарантирует решение данной задачи и введенная в 2010 году норма, согласно которой каждый список, допущенный к распределению мандатов, должен получить не менее одного мандата. Так, законодатели Республики Саха (Якутия) нашли способ обойти данное требование: для определения списков, допущенных к распределению депутатских мандатов, производится предварительное распределение мандатов между списками в соответствии с установленной Законом методикой; затем это предварительное распределение депутатских мандатов признается окончательным..

Можно было бы в федеральном законе прямо записать требование, чтобы каждый список, набравший не менее 5% голосов, получал как минимум один мандат. При этом на регионального законодателя возлагался бы выбор такой методики, которая позволила бы обеспечить указанное требование.

Однако такой путь нам не представляется оптимальным. Как показано выше, самостоятельное создание региональными законодателями методики распределения мандатов часто приводит к серьезным ошибкам и появлению в региональном законе методики, не отвечающей элементарным требованиям. Между тем, такие ошибки недопустимы, поскольку создают риск того, что уже проведенные выборы окажутся безрезультатными.

По нашему мнению, нет никаких серьезных причин, по которым нельзя было бы определить методику распределения мандатов в федеральном законе. Во-первых, это тот вопрос, в котором полностью отсутствует какая-либо региональная специфика. Во-вторых, нет никакого смысла давать в этом вопросе право на эксперимент, поскольку все свойства методик могут быть проанализированы теоретически, а цена ошибки слишком велика.

В принципе, при необходимости в федеральном законе может быть прописано несколько методик (скажем, две–три), из которых муниципальное образование могло бы выбрать одну наиболее для нее подходящую.

Как отмечалось выше, возможен и другой подход – установить минимальное число мандатов, распределяемых по единому пропорциональному округу. Но такое решение также должно быть увязано с методикой распределения мандатов.

В 2010 году председатель ЦИК России В.Е. Чуров разослал письмо, в котором рекомендовал исключить возможность распределения по пропорциональной избирательной системе менее 15 мандатов. В некоторых регионах эту рекомендацию учли. Закон Новгородской области строго устанавливает, что по единому избирательному округу избираются не менее 15 депутатов. В законах Республики Марий Эл, Ульяновской области, Краснодарского и Приморского краев также

есть подобная норма, но она распространяется не на все муниципальные образования.

Письмо В.Е. Чурова было написано в то время, когда еще не было законодательного ограничения заградительного барьера на муниципальных выборах. И из контекста письма можно понять, что число 15 увязано с 7%-ным барьером (тем более, что 1/15 ~ 7%). Хотя строгий математический анализ показывает, что правильнее было бы вести речь о 14, поскольку абсолютный порог исключения для основных методик равен 1/(m+1). Однако после ограничения величины барьера 5% эти положения в любом случае следует пересмотреть.

Как отмечалось выше, Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 года № 15-П поставило перед федеральным законодателем новую задачу: установить критерии допустимости использования пропорциональной избирательной системы (в том числе как элемента смешанной избирательной системы) на выборах в представительные органы поселений исходя из числа распределяемых мандатов.

При этом в качестве главного недостатка применения пропорциональной системы при небольшом числе депутатских мандатов названо то, что оно «сопряжено с возможностью нарушения принципа равенства при определении результатов волеизъявления избирателей, поскольку не исключает получения одинакового числа депутатских мест в представительном органе муниципального образования избирательными объединениями, за списки кандидатов которых подано существенно различающееся число голосов избирателей».

Полагаем, что проблема эта касается не только поселений, но и других видов муниципальных образований, поскольку и в них в настоящее время допускается применение пропорциональной системы в округах с небольшим числом мандатов.

Поэтому в первую очередь нам необходимо определить критерий, определяющий, в каком случае получение двумя списками кандидатов одинакового числа мандатов следует считать недопустимым нарушением принципа равенства. Полагаем, что таким критерием можно считать **троекратное превышение** числа избирателей, проголосовавших за один из списков кандидатов, над числом избирателей, проголосовавших за другой список, получивший то же количество мандатов.

Именно с позиций данного критерия нам следует устанавливать минимально допустимое число мандатов, распределяемых по единому пропорциональному округу.

Однако, как уже было отмечено, данное число должно быть увязано с методикой распределения мандатов. Поэтому в первую очередь необходимо проанализировать свойства нескольких приемлемых методик. К таковым мы относим признанные международным опытом методы Хэйра-Нимейера, д'Ондта, Сент-Лагюе

и датский, а также используемые в региональных законах «тюменскую», «амурскую» и «новгородскую» методики[172].

В первую очередь следует вспомнить о пороге исключения. Как отмечалось выше, если число участвующих в выборах списков не превышает 8, то для метода Хэйра-Нимейера минимальное число мандатов, гарантирующее получение списком, преодолевшим 5%, хотя бы одного мандата, составляет 18, для метода Сент-Лагюе – 13, а для датского метода – 11. Для метода д'Ондта независимо от числа участвующих в выборах списков данное число составляет 19.

«Тюменская», «амурская» и «новгородская» методики гарантируют получение одного мандата списком, преодолевшим заградительный барьер, всегда (разумеется, если таких списков будет не меньше числа распределяемых мандатов).

Таким образом, если мы не хотим ограничивать число распределяемых мандатов 18 или 19, нам придется исключить использование методов д'Ондта и Хэйра-Нимейера в их чистом виде.

Что касается *критерия троекратного превышения*, то при 5%-ном барьере мы должны проверить, при каком числе распределяемых мандатов список, набравший 15% голосов, гарантированно получает не менее двух мандатов.

Для метода Сент-Лагюе из литературы[173] известна формула порога получения второго мандата: 3/(2*m–n+2), и эта формула позволяет определить, что список, набравший 15% голосов, гарантированно получает не менее двух мандатов, если распределяется не менее 13 мандатов.

Для других методов мы попытались это определить путем моделирования. И получили результат:

– датский метод – 13;
– «тюменская методика» – 15;
– «амурская методика» – 14;
– «новгородская методика» – 14.

Таким образом, целесообразно ограничить число мандатов, распределяемых по единому пропорциональному округу, 13, 14 или 15. Но в случае ограничения числом 13 мы должны будем обязать соответствующие муниципальные образования использовать метод Сент-Лагюе или датский, а в случае ограничения числом 14 – запретить использовать при таком числе распределяемых мандатов «тюменскую методику».

---

[172] Напомним, что «тюменская методика» является модификацией метода д'Ондта, а «амурская» и «новгородская» методики – метода Хэйра-Нимейера.

[173] См.: Lijphart A., Gibberd R.W. Thresholds and Payoffs in List Systems of Proportional Representation // European Journal of Political Research. 1977. V. 5. P. 219–230.

На муниципальных выборах должны применяться открытые списки[174]

Открытые и закрытые списки

Пропорционально-списочная избирательная система имеет множество разновидностей. Однако наиболее принципиальным, с нашей точки зрения, следует считать деление всех ее разновидностей на две категории – системы закрытых и открытых списков. В случае закрытых списков избиратель голосует только за список целиком, и последовательность получения кандидатами мандатов определяется тем, в каком порядке они расположены в списке в соответствии с решением партийного органа. При системе открытых списков избиратель не только голосует за список, но и отмечает внутри этого списка одного или нескольких наиболее предпочтительных для него кандидатов. Последовательность получения кандидатами мандатов либо полностью определяется этими предпочтениями избирателей, либо учитываются одновременно предпочтения избирателей и порядок расположения кандидатов.

Открытые списки широко распространены в демократических странах. Так, анализ, проведенный в 2006 году румынскими исследователями[175], показал, что на тот момент из 18 стран Европейского Союза, использовавших на национальном уровне пропорционально-списочную систему, только в трех применялись закрытые списки (‘the blocked list’ в терминологии оригинала), а в остальных 15 – та или иная разновидность открытых списков.

В России на федеральном уровне открытые списки не применялись никогда. А на региональных выборах попытки их использования предпринимались в 2003–2005 годах. В 2002 году ЦИК РФ утвердила «Методические рекомендации по выбору вида пропорциональной системы при подготовке проекта закона субъекта Российской Федерации о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации»[176]. В них региональным законодателям для того, чтобы сделать списки кандидатов более «прозрачными» для избирателей и позволить избирателям влиять на распределение мандатов внутри списка, рекомендовалось либо использовать открытые списки кандидатов, либо разбивать закрытые списки на территориальные группы.

Первоначально систему открытых списков решили использовать около десятка регионов[177], однако провести выборы по этой системе удалось лишь в четырех (в Республике Калмыкия в декабре 2003 года, в Корякском автономном округе в декабре 2004 года, в Ямало-Ненецком автономном округе в марте 2005 года и в

---

[174] Опубликована в журнале: Городское управление. 2011. № 12. С. 78–84.

[175] См.: 25+2 electoral models. I. Electoral Systems (http://www.apd.ro/files/publicatii/25plus2_Electoral_models_I_Electoral_Systems.pdf).

[176] См. Вестник ЦИК РФ. 2002. № 11. С. 159–192.

[177] См.: Кынев А., Любарев А. Новые региональные законы о выборах: проблемы введения смешанной избирательной системы // Право и жизнь. 2003. № 61 (9). С. 166–184.

Тверской области в декабре 2005 года)[178]. Некоторые регионы (Калужская и Магаданская области) отказались от идеи проведения выборов по открытым спискам почти сразу же, другие некоторое время выжидали.

В марте 2006 года, после проведения выборов Законодательного Собрания Тверской области, в Твери состоялся «круглый стол», где обсуждалась система открытых списков. Примечательно, что в пользу этой системы высказались представители ЦИК РФ и Избирательной комиссии Тверской области, а также ряд ученых, а против – представители всех политических партий, а также председатели избирательных комиссий других субъектов РФ[179].

После этого начался повсеместный отказ от использования открытых списков на региональных выборах. В 2006 году их исключили из своих законов Республика Тыва, Приморский край, Липецкая, Орловская и Тверская области; в 2007 году – Республики Бурятия и Калмыкия, а также Смоленская область; в 2009 году – Ямало-Ненецкий автономный округ.

На муниципальных выборах до 2005 года пропорциональная система применялась лишь в небольшом числе муниципальных образований, и списки при этом были закрытыми. После того как в 2005 году началось активное ее внедрение на муниципальном уровне, в ЦИК РФ был разработан модельный закон субъекта Российской Федерации «О выборах депутатов представительного органа муниципального района»[180]. В нем, в частности, предусматривалась возможность проведения выборов по системе открытых списков.

Тем не менее, открытые списки так и не прошли апробацию на муниципальном уровне. Нам не известен ни один случай применения этой системы на российских муниципальных выборах. Были попытки ее использовать в некоторых муниципальных образованиях Якутии[181] и Ненецкого автономного округа. Однако эти попытки не увенчались успехом. Так, в 2008 году был принят Закон Ненецкого автономного округа, обязавший проводить выборы депутатов представительных органов городского округа и муниципального района (в этом регионе всего один городской округ и один муниципальный район) по системе открытых списков. Однако 1 июля 2009 года в Закон были внесены изменения, открытые списки были отменены, и выборы депутатов советов городского округа Нарьян-Мар и Заполярного района прошли в октябре 2009 года по закрытым спискам.

---

[178] Выборы по открытым спискам в Республике Калмыкия, Корякском и Ямало-Ненецком автономных округах анализируются в книге: Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М.: Аспект Пресс, 2005. С. 253–262.

[179] См.: Бутаев В.И., Титов М.В. Пропорциональная система с использованием открытых списков: опыт Тверской области // Журнал о выборах. 2006. № 3. С. 39–47.

[180] Вестник ЦИК РФ. 2006. № 1. С. 145–297.

[181] Появившееся ранее сообщение (см. Кынев А.В. «Партийные списки» в беспартийном пространстве: избирательные права граждан и принудительная партизация местных выборов // Российское электоральное обозрение. 2010. № 1. С. 4–19) об использовании открытых списков в октябре 2008 года в Алданском районе Республики Саха (Якутия) оказалось ошибочным.

Анализ региональных законов, действовавших в середине 2011 года (исследовались законы 47 субъектов РФ), показал, что система открытых списков допускалась на тот момент лишь в единичных регионах: в республиках Саха (Якутия) и Тыва, Самарской и Ульяновской областях. Кроме того, в Законе Республики Мордовия «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Республике Мордовия» (в редакции от 22 августа 2011 года) система открытых списков включена в перечень допускаемых избирательных систем, но при этом Закон не содержит никаких норм, обеспечивающих применение этой системы – нормы, касающиеся избирательного бюллетеня, порядка голосования и порядка распределения мандатов внутри списка позволяют использовать только закрытые списки.

Однако за последние месяцы ситуация изменилась еще в худшую сторону. В августе–сентябре 2011 года в республиках Саха (Якутия) и Тыва были приняты новые законы о муниципальных выборах, уже не допускающие открытые списки.

Достоинства и недостатки открытых списков

Идея открытых списков довольно привлекательна. Избирателю предоставляется возможность выбирать, не только какие партии будут представлены в органе власти, но и какие лица будут избраны от той партии, которую он поддерживает. Тем самым влияние избирателей на состав депутатского корпуса значительно выше, чем в случае закрытых списков.

Открытые списки имеют преимущества перед закрытыми и с точки зрения реализации пассивного избирательного права. Отношения между кандидатом и выдвигающей его партией становятся практически равноправными. В случае закрытых списков партийный орган может поставить популярного кандидата на непроходное место, в результате он принесет партии дополнительные голоса, а сам взамен не получит ничего. Открытые списки дают возможность кандидатам работать и на партию, и на себя. Такое положение облегчает выдвижение от партий в том числе и беспартийных граждан, которые в этих условиях сохраняют индивидуальность и определенную самостоятельность.

Считается также, что открытые списки ослабляют влияние партийной бюрократии, а также коррупцию в партийном руководстве. Известно, что часть мест в закрытых списках просто покупается. В случае открытых списков такая покупка может оказаться неэффективной – избиратель все равно не проголосует за «темную лошадку».

Однако необходимо иметь в виду, что и система открытых списков не свободна от недостатков. Прежде всего, она осложняет подсчет голосов. Этому обстоятельству можно было бы и не придавать значения, справедливо полагая, что выбор избирательной системы призван обеспечивать права граждан, а не удобство избирательных комиссий. Но усложнение подсчета голосов влечет за собой и усложнение контроля за этой операцией, а соответственно снижение доверия общества к полученным результатам.

Кроме того, система открытых списков к межпартийной конкуренции добавляет внутрипартийную. На первый взгляд это хорошо, поскольку в идеале должно способствовать развитию внутрипартийной демократии и препятствовать усилению власти партийного руководства и партийного аппарата. Но реальная ситуация далеко не столь однозначна.

Есть основания опасаться, что внутрипартийная конкуренция, стимулируемая этой системой, может оказаться не столько благом, сколько бедой. В мировой практике известны случаи, когда открытые списки использовались конкурентами для «обезглавливания» списка.

Многое в данном случае зависит от конкретных условий. Если избиратель хорошо знает кандидатов, он имеет возможность делать осознанный выбор. В противном случае выбор избирателя основывается преимущественно на информации, полученной в ходе избирательной кампании. И в этих условиях система открытых списков может не ослаблять, а, наоборот, усиливать влияние партийного аппарата, от которого зависят многие аспекты агитационной кампании.

Именно поэтому открытые списки наиболее перспективны именно на муниципальных выборах, где избиратель обычно хорошо знает тех, кто претендует на депутатские мандаты. Кроме того, на таких выборах распределяется не очень большое число мандатов, соответственно и списки включают небольшое число кандидатов, и это облегчает выбор избирателя.

Допускать ли закрытые списки на муниципальных выборах?

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 года № 15-П говорится, что «законодательное регулирование видов избирательных систем, в рамках которых происходит формирование состава представительных органов муниципальных образований, должно соотноситься с конституционной природой местного самоуправления как наиболее приближенного к населению уровня публичной власти»[182]. Мы полагаем, что этот тезис имеет непосредственное отношение к вопросу о формах списков кандидатов при применении на муниципальных выборах пропорциональной и смешанной избирательных систем.

Важность того момента, что депутаты на муниципальном уровне должны быть в максимальной степени приближены к избирателям, заставляет усомниться в допустимости использования 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.

В октябре 2010 года 19-я сессия Конгресса местных и региональных властей Совета Европы приняла рекомендации в отношении Российской Федерации, одна из которых гласит: «принимать меры для избежания того, чтобы на местных и ре-

[182] Собрание законодательства РФ. 2011. № 29. Ст. 4557.

гиональных выборах представлялись закрытые списки»[183]. Наша позиция согласуется с данной рекомендацией.

Исходя из этих соображений можно было бы вообще запретить федеральным законом использовать закрытые списки на муниципальных выборах, как это предложено в проекте Избирательного кодекса РФ, разработанном под руководством автора настоящей статьи[184]. Однако, учитывая, что в Российской Федерации пока еще крайне мало опыта использования открытых списков, можно предложить паллиативное решение: в случае применения смешанной системы разрешить использовать как открытые, так и закрытые списки (поскольку в данном случае у избирателя есть возможность голосовать за конкретных кандидатов в мажоритарных округах), но применение полностью пропорциональной системы допускать только в форме открытых списков.

Законодательное регулирование открытых списков

Важно также отметить, что использованию на российских выборах открытых списков препятствует не только консерватизм законодателей и неприятие этой системы некоторыми из них из политических соображений, но и отсутствие должного регулирования данной системы в федеральном законодательстве. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав…» не содержит никаких гарантий избирательных прав граждан для случаев применения открытых списков: статьи этого закона об избирательном бюллетене, порядке голосования, порядке подсчета голосов, протоколе участковой избирательной комиссии и публикации итогов голосования никак не учитывают специфику таких списков. И этот недостаток необходимо устранить.

При введении открытых списков необходимо решить несколько принципиальных вопросов. Один из главных – как может голосовать избиратель.

Известны четыре наиболее распространенных способа голосования: категорическое (один голос), одобрительное (несколько голосов, как крайний случай – неограниченное число голосов), преференциальное (ранжирование кандидатов в порядке предпочтения) и кумулятивное (избиратель может отдать нескольким кандидатам один или несколько голосов – по своему предпочтению). Все эти способы используются в разных странах для голосования за кандидатов в системе открытых списков.

Наиболее простым является вариант категорического голосования. Именно такой вариант был рекомендован ЦИК РФ, и именно он был взят на вооружение всеми регионами, которые ввели открытые списки. Однако в данном случае простота решения не вполне соответствует самой сути системы открытых списков. Категорическое голосование вполне уместно в одномандатных округах, где при-

---

[183] https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1696907&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864.

[184] См.: Избирательный кодекс Российской Федерации – основа модернизации политической системы России / Под ред. А.Е. Любарева. М.: ГОЛОС, 2011 (см. также в настоящем сборнике, с. 315–437).

ходится выбирать представителей разных партий. Но почему избиратель может выразить предпочтение только одному представителю той партии, которой он симпатизирует? Ведь если он симпатизирует данной партии, значит, наверняка ему нравится не один кандидат из данного списка. Оказывая предпочтение только одному кандидату, он тем самым может навредить (т.е. помешать избранию) другому кандидату, которого, он, может быть, поставил бы на второе место при преференциальном голосовании.

При одобрительном голосовании есть другая опасность. Пострадать могут наиболее яркие кандидаты, и такой вариант зачастую приводит к «обезглавливанию» списка. По этой причине в Италии в 1993 году перешли от одобрительного к категорическому голосованию.

В наибольшей степени интересы избирателей могут быть обеспечены при преференциальном голосовании. Однако при такой модели подсчет особенно сложен.

В связи с этим полагаем, что для начала имеет смысл предусмотреть только категорическое голосование, но в перспективе необходимо иметь в виду переход к более продвинутым вариантам.

Один из важнейших вопросов при использовании открытых списков – структура избирательного бюллетеня (и соответственно – способ голосования). В законах Самарской и Ульяновской областей (как и в ряде законов, действовавших ранее) в соответствии с рекомендацией ЦИК РФ предусмотрено наименее удачное, с нашей точки зрения, решение – указание избирателем в отдельной строке номера кандидата, за которого он голосует. Для этого в нижней части избирательного бюллетеня размещается строка – «Из отмеченного списка кандидатов голосую за кандидата №» с расположенным справа от нее пустым прямоугольником. В этот прямоугольник избиратель может вписать номер кандидата из списка[185]. При этом обычно под наименованием избирательного объединения указываются фамилии, имена и отчества только первых трех кандидатов из списка.

Во-первых, такой способ голосования приводит к значительному числу ошибок: как показал анализ итогов голосования на выборах депутатов Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа 2004 года, многие избиратели, не поняв сути системы открытых списков, просто указывали вместо номера депутата номер списка, за который они голосовали[186]. Во-вторых, данный способ голосования наименее защищен от фальсификаций: написанное избирателем число обычно нетрудно изменить на другое.

Существуют более удачные варианты. Так, в Республике Косово в правой части бюллетеня расположены квадратики с номерами – столько квадратиков, сколько максимально возможно кандидатов в списке. Избиратель отмечает кре-

---

[185] Если избиратель не впишет номер или впишет несуществующий номер, бюллетень будет считаться действительным, но не будет учитываться при распределении мандатов внутри списка.

[186] См.: Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Указ. соч. С. 261–262.

стиком номер кандидата, за которого он голосует. При таком варианте гораздо труднее спутать номер кандидата с номером списка, и меньше возможности для фальсификаций. Остается только информационная проблема: избиратели должны знать номера кандидатов. В Косово она решалась тем, что в каждой кабине для голосования лежала брошюра со списками кандидатов[187].

Еще лучше вариант (он применялся на выборах депутатов Законодательного Собрания Тверской области 2005 года), когда в избирательный бюллетень включаются фамилии, имена и отчества всех кандидатов и против каждого помещается квадрат, в котором избиратель может сделать отметку. Такой подход, безусловно, увеличивает размер избирательного бюллетеня, но он в наибольшей степени обеспечивает осознанное голосование избирателей. Полагаем, что на муниципальных выборах, где число участвующих в выборах списков и число кандидатов в них невелико, данный подход предпочтителен.

Однако выборы депутатов Законодательного Собрания Тверской области выявили еще одну проблему. Значительное число избирателей отмечало кандидата, но при этом не ставило отметку в квадрате около избирательного объединения. В соответствии с федеральным и областным законами такие бюллетени признавались недействительными, и в результате общее число недействительных бюллетеней достигло 7,8%[188]. Однако очевидно, что избиратели в данном случае достаточно ясно выразили свою волю. В связи с этим закон должен предусматривать, что такие бюллетени должны засчитываться как поданные за соответствующее избирательное объединение.

Важное значение имеет также методика распределения мандатов внутри списка кандидатов. Наиболее простой следует считать методику, в которой очередность получения мандатов определяется исключительно результатами голосования за кандидатов внутри данного списка. Кандидаты ранжируются в зависимости от числа поданных за них голосов, и в такой очередности они получают мандаты.

Однако подобная методика адекватна только в том случае, если все избиратели (или хотя бы подавляющее большинство), проголосовавшие за данный список, воспользовались своим правом проголосовать за конкретного кандидата внутри списка. Если же таких избирателей окажется немного, то получится, что избрание того или иного кандидата будет определяться ничтожным числом голосов.

По всей видимости, надо полагать, что избиратели, которые не отметили никого из списка, тем самым поддерживают последовательность, предложенную самой партией. И воля этих избирателей также должна быть учтена, особенно когда их большинство.

---

[187] Избирательное законодательство Республики Косово примечательно тем, что оно создано недавно при активном участии экспертов Европейского Союза и потому отражает современное состояние европейского избирательного права.

[188] См.: Бутаев В.И., Титов М.В. Указ. соч.

В принципе можно установить порог в виде процента от числа голосов, поданных за список. Если процент голосов, поданных за конкретных кандидатов, ниже этого порога, голосование за кандидатов не учитывается, если выше – становится определяющим. Однако такое механическое соединение двух принципиально разных подходов мало способствует учету интересов избирателей.

В Методических рекомендациях, утвержденных Центризбиркомом в 2002 году, и в модельном законе субъекта Российской Федерации «О выборах депутатов представительного органа муниципального района» предложены две методики, позволяющие учесть предпочтения как избирателей, так и самой партии: «рейтинговая» и «с использованием избирательных сумм списков кандидатов» (мы предпочитаем называть ее методикой «дополняющих голосов»). Законы Самарской и Ульяновской областей предоставляют муниципальному образованию выбор из этих двух методик.

«Рейтинговый» метод основан на вычислении для каждого кандидата двух чисел – избирательного рейтинга и партийного рейтинга. Избирательный рейтинг кандидата равен числу голосов избирателей, поданных за него (если это число больше числа депутатов), или нулю (если оно меньше либо равно числу депутатов).

Вычисление партийных рейтингов кандидатов производится следующим образом. Партийный рейтинг кандидата, внесенного в список последним, устанавливается на единицу меньше числа кандидатов в этом списке. Партийный рейтинг кандидата, внесенного в список предпоследним, устанавливается на некоторое число («шаг») выше, чем у кандидата, внесенного в список последним, партийный рейтинг следующего кандидата – на этот же шаг выше, чем у предыдущего, и так далее.

Общий рейтинг, в соответствии с которым устанавливается последовательность получения мандатов, равняется произведению избирательного и партийного рейтингов. Тем самым при распределении мандатов учитываются как предпочтения избирателей, так и последовательность, установленная партией. Однако очевидно, что это сочетание – искусственное.

Методика «дополняющих голосов» предусматривает, что сначала вычисляется так называемое второе избирательное частное – количество голосов избирателей, поданных за список, приходящееся на один депутатский мандат из числа полученных данным списком. Затем вычисляется так называемая избирательная сумма списка – число избирательных бюллетеней, содержащих отметки в квадрате напротив наименования избирательного объединения, но не содержащих отметок персонально за кандидатов.

Затем для каждого кандидата из списка определяется так называемое расчетное число голосов по следующей процедуре. Число голосов, поданное за первого (в соответствии с порядком, определенным избирательным объединением при выдвижении списка кандидатов) из кандидатов, увеличивается до второго избирательного частного данного списка за счет избирательной суммы списка кан-

дидатов. За счет остатка избирательной суммы также до второго избирательного частного увеличивается число голосов избирателей, поданных за второго и последующих кандидатов из списка, – до полного исчерпания избирательной суммы. Если число голосов избирателей, поданных за кандидата, равно второму избирательному частному или превышает его, то число голосов не увеличивается.

После определения расчетных чисел всех кандидатов они распределяются в порядке убывания своих расчетных чисел, и в соответствии с этим распределением устанавливается очередность получения депутатских мандатов.

Полагаем, что следует ограничиться одной методикой, которую целесообразно закрепить в Федеральном законе. Предпочтение мы отдаем методике «дополняющих голосов», поскольку она удовлетворяет критерию сводимости: если ни один избиратель не укажет своего предпочтения, распределение будет производиться в последовательности, установленной избирательным объединением; если все избиратели укажут свои предпочтения, распределение будет производиться исключительно в зависимости от полученных кандидатами голосов избирателей; в промежуточных случаях учитывается и то, и другое. При этом, чем больше избирателей воспользуются своим правом проголосовать за конкретных кандидатов, тем в большей степени это будет влиять на распределение мандатов.

«Рейтинговая» же методика в случае, когда все избиратели указывают свои предпочтения, не сводится к распределению исключительно в зависимости от полученных кандидатами голосов избирателей; более того, ее результат в основном не зависит от количества избирателей, не определившихся в своих предпочтениях в отношении кандидатов. Еще один недостаток «рейтинговой» методики – она предусматривает несколько числовых параметров, которые устанавливаются совершенно произвольно, но величина которых при этом существенно влияет на результат. Один из таких параметров – шаг, с которым увеличиваются «партийные рейтинги» кандидатов. Так, в методических рекомендациях ЦИК РФ 2002 года рекомендовалось уставить размер шага в 4 единицы (вследствие чего «партийный рейтинг» у первого кандидата получается в 5 раз больше, чем у последнего), а в модельном законе субъекта Российской Федерации «О выборах депутатов представительного органа муниципального района» (а также в законах Самарской и Ульяновской областей) величина шага составляет 2 единицы (вследствие чего «партийные рейтинги» первого и последнего кандидатов различаются втрое).

Кроме того, этот метод допускает возможность, когда избрание кандидатов будет определяться ничтожным количеством избирателей. Например, число депутатов – 20, а число голосов, поданных за список, – несколько тысяч. Если при этом только десятая часть избирателей данной партии (т.е. несколько сот человек) проголосует за конкретных кандидатов, то даже они будут играть весомую роль в распределении мандатов. А если при этом числа голосов за кандидатов окажутся близкими к 20? Допустим, у лидера списка 20 голосов (и избирательный рейтинг равен 0), а у аутсайдера списка 21 голос (и избирательный рейтинг равен 21). По-

лучается, что даже перевеса в один голос достаточно, чтобы аутсайдер опередил лидера.

Необходимо также гарантировать публикацию итогов голосования по каждому кандидату. Пока же Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав…» предусматривает обязательную публикацию только данных итоговых протоколов и при этом содержит исчерпывающий перечень строк протокола. В результате данные персонального голосования обычно отражаются не в самом протоколе, а в приложениях к нему, и региональные законы могут не предусматривать публикацию и/или обнародование данных, содержащихся в этих приложениях.

Еще одной проблемой при использовании открытых списков представляется выбытие кандидатов, включенных в открытый список, после голосования. Это может происходить как по причине избрания данного кандидата в мажоритарном округе (если применяется смешанная система), так и по причине отказа избранного кандидата от мандата. Такое выбытие приводит к существенным искажениям волеизъявления избирателей и подрывает сам принцип открытых списков. Поэтому в случае применения смешанной системы желательно запретить выдвигать кандидатов одновременно по мажоритарному округу и в составе открытого списка. Что касается отказа кандидата от получения мандата без вынуждающих обстоятельств, то уже много лет обсуждается необходимость санкций за такие действия, которые вынудили бы партии отказаться от технологии «паровозов». Но если при использовании закрытых списков такие санкции желательны, то в случае открытых списков они просто необходимы.

Местное самоуправление – это школа демократии[189]

На 21 октября мы намечали проведение в Общественной палате экспертных слушаний, посвященных проблемам реализации Постановления Конституционного Суда от 7 июля 2011 года (о пропорциональный системе на муниципальных выборах). Затем эти слушания были отменены. Тем не менее, нам удалось в этот день, 21 октября, провести обсуждение данного вопроса – правда, на другой площадке (в Высшей школе экономики) и в укороченном режиме (три часа вместо шести). И назвали мы свое мероприятие не слушаниями, а семинаром.

Но обсуждение получилось довольно интересным. Выступили 17 экспертов – специалистов по выборам и (или) местному самоуправлению, в основном доктора и кандидаты наук. Были не только москвичи, но и эксперты из регионов – Астрахани, Тамбова, Твери, Хабаровска. Помимо выступлений, участники семинара ответили на вопросы анкеты, которые содержали конкретные предложения по изменению законодательства о муниципальных выборах. Ответили на вопросы анкеты и некоторые эксперты, которые не смогли принять участие в семинаре.

Подробный анализ обсуждения еще предстоит сделать, но уже ясен тот круг вопросов, по которым мнения большинства участвовавших в обсуждении экспертов совпадают.

Так, большинство экспертов высказались за то, чтобы муниципальные образования имели возможность выбирать для себя избирательную систему из как минимум трех вариантов. И чтобы все ограничения по выбору муниципалами избирательной системы устанавливались федеральным законом, а региональные законодатели не могли ограничивать этот выбор.

Поддержку получила и идея об использовании на муниципальных выборах открытых списков, когда избиратель имеет возможность не только проголосовать за список кандидатов, но и в самом списке отметить наиболее желательного кандидата. При этом значительная часть экспертов поддержала радикальное предложение о том, что использование пропорциональной системы на муниципальных выборах допустимо только в форме открытых списков.

И почти единодушную поддержку получило предложение восстановить действовавшее до 2009 года право непартийных общественных объединений выдвигать списки кандидатов на муниципальных выборах, то есть лишить политические партии монополии на выдвижение.

Правительство РФ сейчас готовит законопроект, предусматривающий реализацию Постановления Конституционного Суда в минимально возможном объеме. Но экспертами уже подготовлен альтернативный законопроект, предлагающий более существенные изменения, – теперь нужно, чтобы субъекты законодательной инициативы заинтересовались им.

---

[189] Опубликована в Интернете: http://www.golos.org/news/4118, 23.10.2011.

Как бы ни была важна проходящая сейчас кампания по выборам в Государственную Думу, мы не можем забывать о самом нижнем уровне демократии – муниципальном. Как сказал один из участников семинара, местное самоуправление – это школа демократии. Увы, сейчас местное самоуправление находится не в лучшем состоянии, и все же оно во многих местах живо, и его ростки пробиваются сквозь асфальт политической монополии. И с ним, пожалуй, в наибольшей степени связаны надежды на возобновление демократического развития страны. Надо только не дать ему погибнуть.

Раздел VI. Подсчет голосов и фальсификации

Арифметические аномалии с политическими последствиями. Система избирательных комиссий не в состоянии обеспечить правильный подсчет голосов[190]

В течение нескольких месяцев в высших судебных инстанциях России продолжалось разбирательство по заявлению КПРФ, «Яблока» и группы граждан о признании недействительными результатов прошедших в 2003 году выборов в Государственную Думу по партийным спискам. Слушания, проходившие в ноябре и декабре прошедшего года в Верховном суде РФ, завершились отказом удовлетворить это заявление, хотя в ходе рассмотрения дела выяснилось, что протоколы избирательных комиссий содержат множество несуразностей, которые так и не были выявлены и исправлены при подведении итогов голосования. При этом главным мотивом судебного решения было не то, что заявители не правы по существу, а то, что они фактически оспаривают решения территориальных комиссий. По мнению судьи, такие вопросы следовало решать в областных или районных судах. В феврале кассационная коллегия Верховного суда согласилась с этим решением, и теперь податели иска намерены обратиться в Европейский суд в Страсбурге.

С практической точки зрения подобный подход высшей судебной инстанции означает невозможность оспаривания результатов выборов в принципе: обжаловать решения нескольких тысяч территориальных избирательных комиссий в тысячах районных судов не под силу не только отдельному гражданину, но и достаточно массовой партии. Но в данной статье мне хотелось бы поговорить о другом – о тех вопиющих недостатках в работе избирательных комиссий, которые выявились в ходе подготовки к суду и на самом судебном процессе.

Копии, не совпадающие с оригиналами

Еще в начале прошлого года специалисты партий «Яблоко», СПС и КПРФ, сравнив копии протоколов участковых избирательных комиссий, полученных их наблюдателями, с официальными данными, которые были размещены в интернете, обнаружили, что по значительному числу избирательных участков эти данные расходятся. Так, по данным «Яблока», расхождения найдены примерно в 20% проверенных протоколов. Партийные лидеры заподозрили фальсификации и обратились сначала в Центризбирком, а затем в суды или органы прокуратуры.

Однако в подавляющем большинстве случаев из этого ничего не вышло. Самым распространенным был ответ: ваши копии не имеют юридической силы, потому что либо содержат неполную информацию, либо неправильно заверены. При этом мало кто принял во внимание, что за неправильное заверение или за неполную информацию ответственность должны нести председатели участковых

[190] Опубликована в Независимой газете, 4.03.2005.

комиссий, а не наблюдатели. Лишь в Приморском и Ставропольском краях суды вынесли частные определения в адрес избирательных комиссий.

Еще один вариант ответа: председатели комиссий проявили невнимательность и не заметили, что заверяемые ими копии не соответствуют оригиналу. Наконец, третий вариант: копии соответствуют первоначальному оригиналу, но потом участковые комиссии обнаружили ошибки и составили повторные протоколы. По закону на пересчет и составление повторного протокола должны приглашаться те же наблюдатели. Но здесь опять стандартная отговорка: их не смогли найти.

Таким образом, чуть ли не единственным результатом этой эпопеи, которая тянулась весь 2004 год, стала констатация факта, что со стороны участковых избирательных комиссий имели место многочисленные нарушения порядка выдачи копий протоколов. Остается только задаться вопросом: можно ли верить, что комиссия, допустившая такое нарушение, не допускала и других, более серьезных нарушений?

Впрочем, есть и результат другого рода, правда, пока единичный. Прокуратура Адыгеи признала факт фальсификации в Тахтамукайском районе республики. «Единой России» за счет других партий было приписано 2985 голосов, что составляет 13% от числа проголосовавших в этом районе избирателей.

Прокуратура еще продолжает разбирательство в ряде других регионов. Особенно интересны данные, обнаруженные в городе Подольске Московской области. Здесь, помимо расхождений официальных данных с копиями протоколов, полученными наблюдателями КПРФ и «Яблока», обращает на себя внимание беспрецедентное различие в результатах голосования на соседних участках. На четырех участках этого города, все предыдущие годы отличавшегося высокой поддержкой коммунистов, КПРФ, по официальным данным, получила 0 голосов. При этом примерно на половине участков поддержка КПРФ была существенной: от 6 до 13%. Такой же странный разнобой наблюдается и в отношении голосов за блок «Родина».

Однако заявители, поняв, что оспаривание подобных аномалий бесперспективно, при подготовке к обращению в Верховный суд избрали другой путь. Было решено апеллировать к нестыковкам и несуразностям в самих официальных протоколах избирательных комиссий. И оказалось, что таких несуразностей – великое множество, мы до сих пор находим все новые и новые примеры.

Балансы поют романсы

Закон предусматривает при составлении итогового протокола проверку четырех контрольных соотношений. Однако всем, кто давно занимается выборами, известно, что таких соотношений должно быть как минимум семь. Автор этих строк при подготовке ныне действующего закона предлагал записать в нем все семь соотношений, но не получил поддержки представителей Центризбиркома. Потом недостающие соотношения были записаны Центризбиркомом в свою инст-

рукцию, которая должна была быть обязательна для исполнения всеми избирательными комиссиями. Но анализ показывает, что многие комиссии требования этой инструкции не выполнили. И, что самое удивительное, представители Центризбиркома в суде упорно эту инструкцию игнорировали.

Одно из таких соотношений фиксирует баланс открепительных удостоверений. Открепительное удостоверение в соответствии с буквой и духом закона является документом строгой отчетности: иначе эти удостоверения легко могут быть использованы для фальсификации выборов.

Что же мы видим? Уже сам итоговый протокол Центризбиркома показывает: участковые комиссии выдали и погасили на 2324 открепительных удостоверения больше, чем получили. Как такое могло произойти?

У представителей Центризбиркома на все подобные вопросы был один ответ: Центральная избирательная комиссия честно просуммировала данные всех 225 окружных избирательных комиссий. О том, что закон обязывает Центризбирком предварительно проверить правильность протоколов этих комиссий, они предпочли не вспоминать.

Проведенная нами проверка показала, что баланс открепительных не сходится в протоколах 48 окружных избирательных комиссий, то есть больше чем в каждой пятой. Но в некоторых округах расхождения небольшие. Зато есть и рекордсмены: Сунженский район Республики Ингушетия (расхождение на 333), Курский район Ставропольского края (расхождение на 666) и, наконец, район Измайлово в Москве. Здесь на двух избирательных участках сумели погасить 2132 неиспользованных открепительных, в то время как получено их было всего 100.

Еще два не включенных в закон соотношения необходимы, чтобы проконтролировать, не оказалось ли в избирательных урнах больше бюллетеней, чем их выдано. Выясняется, что и эти соотношения не везде были выполнены. Например, на двух избирательных участках Нижнего Тагила в переносных ящиках оказалось 2120 бюллетеней, в то время как на дому было выдано всего 54 бюллетеня. А в Республике Северная Осетия–Алания в стационарных ящиках оказалось на 2035 бюллетеней больше, чем выдано избирателям на избирательных участках.

Председатель Центризбиркома Александр Вешняков утверждает, что при подготовке новых законов был учтен отрицательный опыт прошедшей кампании. Некоторые моменты действительно учтены. Например, Центризбирком предлагает установить, что копии протоколов могут изготавливаться только самими участковыми комиссиями. Боюсь только, что это приведет к совсем другому результату: поскольку обеспечивать 90 тысяч комиссий копировальной техникой никто не собирается, комиссии просто не смогут выполнить требования закона и копии не будут выдаваться.

Но вот в том, что касается контрольных соотношений, никаких уроков не извлечено. И в новом законопроекте опять предлагается записать только четыре соотношения.

Особенно много несуразностей было выявлено при сравнении данных протоколов одних и тех же комиссий по партийным спискам и по одномандатному округу (к сожалению, возможность такого контроля исчезнет при переходе на чисто пропорциональную систему). Есть четыре строки, которые обязательно должны совпадать в обоих протоколах, и это тоже указано в инструкции Центризбиркома. Тем не менее хотя бы одна из этих строк не совпадает в «списочных» и «одномандатных» протоколах 70 (то есть почти трети) окружных избирательных комиссий.

Есть еще строки, которые могут не совпадать, но при этом расхождения в этих строках должны соответствовать расхождениям в других. И здесь тоже обнаруживаются удивительные аномалии.

Вот самые яркие примеры. На одном из участков Дмитровского района Московской области число зарегистрированных избирателей при голосовании по партийным спискам оказалось равным 12 725. Такого просто не может быть: число избирателей на участках (кроме зарубежных) не должно превышать три тысячи. При этом на том же участке по одномандатному округу зарегистрировано 1272 избирателя – в десять раз меньше.

В небольшом городке Сельцо Брянской области на одном из участков, если верить протоколу по партийным спискам, по открепительным удостоверениям проголосовали 1353 избирателя, при этом всего было выдано 1365 бюллетеней. При этом по одномандатному округу было выдано почти столько же бюллетеней – 1362, хотя по открепительным проголосовали только 2 избирателя.

Куда спешим?

Откуда берутся все эти аномалии? Одна из главных причин – низкий уровень подготовки членов избирательных комиссий. Мой многолетний опыт свидетельствует: те, кто реально занимается формированием комиссий, предпочитают отбирать в их состав не наиболее грамотных, а наиболее послушных.

Конечно, сказывается и усталость: обычно протокол составляется после 15–18 часов непрерывной работы. Изменить такую ситуацию непросто. И это в первую очередь дополнительный аргумент в пользу того, чтобы в комиссии отбирали людей грамотных и чтобы они проходили дополнительную подготовку.

Но важно и другое. Необходимо, чтобы вышестоящие комиссии (от территориальных до Центральной) изменили свое отношение к проверке протоколов нижестоящих комиссий. Они должны осознавать, что отвечают не только за правильность суммирования данных, но и за достоверность той информации, которая содержится в принятых ими протоколах.

Пока что идет обратный процесс. Пользуясь тем, что результат суммирования данных протоколов нижестоящих комиссий можно получить из ГАС «Выборы», многие комиссии перестали выполнять требование закона, согласно которому суммировать должны непосредственно члены комиссии. И они, даже не вникая, подписывают то, что было распечатано компьютером, а там к ошибкам в про-

токолах участковых комиссий добавляются ошибки, допущенные при вводе. Стоит ли потом удивляться тому, что показатель в какой-либо строке оказывается в десять раз больше, чем должен быть?!

И еще один момент. Я давно пытаюсь убедить и избирательные комиссии, и законодателей, что не надо спешить с подведением итогов голосования. Закон дает территориальным комиссиям три дня на подведение итогов. Но нет, подавляющее большинство подписывает протокол в ту же ночь или под утро. Окружные комиссии, которым закон предоставляет пять дней, тоже обычно «перевыполняют план» и «рапортуют досрочно». А потом начинаются пересчеты и составление повторных протоколов. Судя по информации, содержащейся на портале Центризбиркома, повторные протоколы на выборах в Государственную Думу пришлось составлять большинству окружных комиссий. Пора, по-видимому, вводить в закон и нижнее ограничение, чтобы протокол территориальной комиссии нельзя было составлять раньше, чем хотя бы через день после выборов.

От ошибки до фальсификации

В следующем избирательном цикле нам предстоит переход на полностью пропорциональную систему. Но, вероятно, мало кто понимает, что пропорциональная система требует значительно большей точности в подсчете голосов, чем мажоритарная. При мажоритарной системе редко бывает, что исход выборов решает небольшое число голосов. При пропорциональной же системе ситуация, когда судьба мандата зависит от небольшого числа голосов, является обычной. Например, на последних выборах в Государственную Думу на число мандатов, полученных «Единой Россией», могли повлиять всего 50 с небольшим тысяч голосов, что составляет менее 0,1% от числа проголосовавших избирателей.

Еще меньшее количество голосов требуется для того, чтобы изменилось распределение мандатов между региональными группами внутри одного списка. Так, если в Адыгее обнаружится, что «Единой России» приписано не 2985, а 5389 голосов (а фальсификации прокуратура обнаружила не только в Тахтамукайском, но и в Кошехабльском районе), то очередность получения мандатов региональными группами «Единой России» будет другой: Краснодарская группа окажется позади Средневолжской.

Большинство аномалий, перечисленных в данной статье (не считая Адыгеи и Подольска), свидетельствуют скорее о нелепых ошибках, чем о сознательных фальсификациях. Однако важно понять, что большое количество ошибок является удобным фоном, удачной питательной средой для целенаправленной фальсификации. Не случайно любые обнаруженные фальсификации пытаются выдать за «технические ошибки».

В связи с этим настораживает обнаруженная нами огромная разница в числе выданных бюллетеней между протоколами по партийным спискам и по одномандатным округам. Эта разница значительно больше как разницы в числе избирателей, проголосовавших по открепительным удостоверениям, так и разницы в числе

зарегистрированных избирателей. Общая сумма расхождений по всей России составляет в первом случае более 254 тысяч, во втором – свыше 123 тысяч. Одно из возможных объяснений этой аномалии – незаконная выдача более 100 тысяч бюллетеней, которые, разумеется, были опущены в избирательные урны и увеличили число голосов в пользу понятно какой партии. Разумеется, это всего лишь предположение, но в ходе судебного разбирательства мы не услышали ни одного довода, который мог бы убедить нас в его ошибочности.

Ошибки протокола. Избирательные комиссии не могут обеспечить правильный подсчет голосов[191]

Сейчас, когда в Государственной думе рассматривается проект нового закона о парламентских выборах, необходимо вновь обратиться к опыту выборов 2003 года и проанализировать недостатки, которые проявились в ходе той кампании. Одним из наиболее серьезных недостатков нужно считать низкое качество работы избирательных комиссий по подведению итогов голосования. Опыт свидетельствует, что созданная в стране система избирательных комиссий не в состоянии обеспечить правильный подсчет голосов.

Речь пойдет не столько о трудно доказуемых фактах фальсификации. Есть факты, для доказательства которых достаточно элементарного знания избирательного законодательства и простых арифметических навыков. Имеются в виду многочисленные ошибки, неточности, нелепости, «ляпы», которые встречаются в итоговых протоколах избирательных комиссий. Для того, чтобы все их перечислить, не хватит не только объема журнальной статьи, но и целого выпуска журнала.

Обращу внимание лишь на самые очевидные. Закон предусматривает четыре контрольных соотношения. Всем, кто профессионально занимается электоральной статистикой, известно, что таких соотношений больше. Когда готовился прошлый закон, предлагалось увеличить в нем число контрольных соотношений, но представители Центризбиркома это предложение отвергли, ничем не мотивируя. Потом Центризбирком все же включил эти дополнительные соотношения в свою инструкцию. Но почему-то забыл потребовать от нижестоящих комиссий, чтобы они эту инструкцию выполняли.

Одно из таких очевидных соотношений фиксирует баланс открепительных удостоверений. Открепительные удостоверения – документы строгой отчетности. Если их не контролировать, они легко могут стать механизмом манипуляций: ведь человек, имеющий на руках открепительное удостоверение, может на любом избирательном участке получить бюллетень и проголосовать.

Очевидно, что число полученных участковой комиссией открепительных должно быть равно сумме открепительных, которые эта комиссия выдала избирателям и которые она погасила. Но нет. В протоколах 48 окружных комиссий это простое соотношение не выполняется. И данный факт никого не смутил – ни Центризбирком, ни Верховный суд.

Еще два не включенных в закон соотношения призваны проконтролировать, не оказалось ли в избирательных урнах больше бюллетеней, чем их выдано. И эти соотношения не выполняются в протоколах многих комиссий. Что это – очередной «ляп» в протоколе или свидетельство «вброса» бюллетеней? Следовало бы

[191] Опубликована в Политическом журнале. 2005. № 12 (63). С. 76–77.

разобраться. Но вот нежелание Центризбиркома разбираться наводит на самые мрачные мысли.

Смущает и упорное нежелание Центризбиркома внести эти соотношения в закон. Вот и в проекте нового закона опять они не предусмотрены. А значит – опять оставляется широкое поле для манипуляций.

Богатый материал для анализа дает сравнение протоколов одних и тех же комиссий по двум параллельным голосованиям – за кандидатов и за партии. Из закона следует очевидная связь между числами в обоих протоколах – и инструкция Центризбиркома это подтверждает. Но многие участковые, а вслед за ними и вышестоящие комиссии пренебрегли этими правилами, и в результате их протоколы содержат сомнительные или даже явно неверные данные.

В чем же причина всех этих ошибок, аномалий, нелепостей? Можно ли предполагать, что миллион членов участковых комиссий сознательно занимается фальсификациями?

Мы верим, что большинство членов избирательных комиссий – честные люди. Но они поставлены в такие условия, когда, чаще невольно, чем осознанно, способствуют манипуляциям.

Работа членов участковой комиссии начинается до 8 часов утра. Голосование заканчивается в 8 вечера. Позади – более 12 часов работы, и тут начинается самая ответственная часть: сортировка бюллетеней, подсчеты, а затем составление протокола. Люди устали, а ведь их еще иногда и торопят: давайте быстрее, соседи уже сдали, а вы все копаетесь!

Если бы при этом приходилось подводить итоги лишь по одному или двум голосованиям! Но с каждым разом все больше усиливается тенденция к совмещению выборов. И вот уже Центризбирком предлагает единый избирательный день. И, значит, неизбежно совмещение голосования по трем, четырем, пяти бюллетеням.

Я сейчас уже не говорю о том, как это повышает нагрузку на избирателя. Известно, что высокий уровень голосования «против всех» чаще всего связан с совмещенными выборами. Но какова нагрузка на избирательные комиссии! Если они и при голосовании по двум бюллетеням часто ошибаются, то что будет при пяти бюллетенях?! Ведь процесс подсчета при этом удлиняется, и продолжительность рабочей «смены» доходит до суток.

Что можно требовать от смертельно усталых людей? Они не замечают элементарных ошибок. Они готовы подгонять цифры, лишь бы не пересчитывать заново. И они согласны подписать пустой бланк протокола, лишь бы их отпустили домой.

И вот тут ключевая роль – у территориальных комиссий. Закон дает этим комиссиям возможность подвести итоги в течение трех дней. Можно не торопиться. Все тщательно проверить. При необходимости – собрать участковую комиссию, пригласить наблюдателей и все заново пересчитать.

Но опыт показывает, что именно территориальные комиссии (а точнее – их руководители) способствуют всем тем безобразиям, которые наблюдаются при подведении итогов. Они заставляют председателей участковых комиссий переделывать протоколы – не только в отсутствие наблюдателей, но и без членов участковой комиссии. Они заставляют подгонять цифры.

Чаще всего территориальная комиссия успевает подвести итоги не на третий день, а уже утром после дня голосования. Кто ее подгоняет: районное начальство, окружная комиссия или просто желание поскорее отделаться от неприятной работы?

Результат такой спешки известен. Конечно, масштабы ошибок бывают разные, и чаще всего они не влияют на результаты выборов. Но, во-первых, большое число ошибок – это благоприятная среда для уже сознательных манипуляций. Ошибки создают удобный фон для постоянного составления повторных протоколов, и уже трудно понять, где подлинные результаты, а где «липа». Кроме того, в такой обстановке любые фальсификации можно представить как техническую ошибку и уйти от ответственности.

Следующие выборы в Государственную думу пройдут уже полностью по партийным спискам. Но мало кто понимает, что пропорциональная система требует значительно большей точности в подсчете голосов. При мажоритарной системе редко возникает ситуация, когда исход выборов решает небольшое число голосов.

Разумеется, необходимо совершенствовать законодательство. Нужно дополнить контрольные соотношения, более четко регламентировать процедуру составления повторных протоколов.

Важное значение имеет и состав избирательных комиссий. Как было бы хорошо, если бы в них работали люди грамотные, принципиальные и неравнодушные.

Поэтому главный путь – это усиление общественного контроля. И в этом деле желательно объединять усилия всех сил, которые заинтересованы в честных выборах.

Важно охватить контролем как можно больше участковых комиссий. Но это – идеал, к которому надо стремиться. А вот что абсолютно необходимо – жесткий и эффективный контроль в каждой территориальной комиссии. Таких комиссий всего около трех тысяч, так что это вполне посильная задача.

Нужно уже сейчас готовить и обучать людей для работы наблюдателями, членами избирательных комиссий. И отрабатывать механизмы контроля на каждых региональных выборах. Тогда можно рассчитывать, что на федеральных выборах 2007–2008 годов точность подсчета голосов будет удовлетворительная.

И не физика, и не лирика. Нужно ли организаторам выборов бояться математики?[192]

Статья Максима Григорьева «Теоремы недоброжелателя, или Гороскоп Ньютона»[193], написанная как отклик на публикацию Андрея Бузина «Может ли российская власть изменить закон Ньютона?»[194], подтвердила один из тезисов, с которого начал Бузин: критики прошедших выборов и их защитники говорят на разных языках. Правда, она при этом опровергла другой его тезис: о том, что оппоненты еще и «находятся в разных помещениях». Отрадно, что «НГ-политика» стала как раз тем «помещением», где встретились разные точки зрения. Теперь осталось преодолеть языковый барьер, что я и попытаюсь сделать.

Многие из высказываний Григорьева вызывают удивление. Если бы он ограничился лишь утверждением, что выводы Бузина не есть истина в последней инстанции, с этим трудно было бы спорить. Однако кандидат политических наук попытался уверить нас, что математика вообще не пригодна для описания электорального поведения участников выборов. При чтении этого пассажа возникает ощущение, что политология находится сейчас примерно в том же состоянии, в каком была физика до Галилея и Ньютона и биология до Дарвина, Пастера и Менделя. Хочется надеяться, что это не так.

Я могу согласиться с тем, что не совсем корректна апелляция Бузина к законам физики. Законы, управляющие массовыми социальными процессами, более сложны и менее точны. Во-первых, они все имеют статистическую природу (впрочем, как и биологические закономерности), а значит – речь может идти не столько о невозможности тех или иных событий, сколько о низкой (или крайне низкой) их вероятности. Во-вторых, их объект постоянно изменяется во времени, и закономерности соответственно тоже изменяются. В-третьих, на эти процессы оказывает влияние сознательная деятельность людей (не всегда, правда, то влияние, на которое рассчитывают). Но все это означает лишь то, что к математическим результатам следует относиться с определенной осторожностью, а не то что от них надо просто отмахнуться.

Бузина можно упрекнуть в том, что его выводы поспешны и слишком категоричны. Но резюме из этого будет совсем другое, нежели у Григорьева: надо не оставлять начатое исследование, а продолжить его, сравнить с результатами других выборов, сопоставить данные по разным регионам и территориям, привлечь информацию из других источников. Я надеюсь, что все это будет в ближайшее время сделано.

Григорьев фактически проговаривается, когда заявляет, что «человеческий фактор иногда оказывается сильнее логики цифр». Дело в том, что, когда свобод-

---

[192] Опубликована в Независимой газете, 3.06.2008.
[193] НГ-политика, 20.05.2008.
[194] НГ-политика, 01.04.2008.

но и самостоятельно действуют сто миллионов человеческих факторов, суммарный результат всегда хорошо описывается с помощью математической статистики. Это прекрасно известно всем, кто профессионально занимается статистическими исследованиями. Иначе были бы бессмысленны социологические опросы и тем более социологические прогнозы результатов выборов, а мы все знаем, что они оказываются не так уж далеки от официальных результатов, хотя и с некоторыми настораживающими отклонениями.

А вот когда человеческий фактор заявляет о себе действиями трех тысяч районных начальников, осуществляемых к тому же не совсем самостоятельно, то этот фактор уже проявляет себя в различных статистических аномалиях, вроде пиков на «круглых» значениях явки (эти пики хорошо видны на графиках, приведенных в статье Бузина, но он на них не акцентировал внимание).

А любые статистические аномалии требуют объяснения. Бузин предлагает свою версию. Григорьев, надо отдать ему должное, пытается предложить альтернативные версии, но они звучат неубедительно. Вот он обращает внимание, что «выборы 2007 года были далеки от инерционного сценария». Допустим. Но ведь про президентские выборы этого не скажешь. А при этом 2 марта наблюдались более сильные аномалии, чем 2 декабря.

Или аргумент про соревнование и разъяснительную работу. Про соревнование за явку – тут в точку. А вот то, что главным инструментом этого соревнования была разъяснительная работа… И что именно разъяснительная работа дала такие результаты – не поверю, пока мне не представят убедительных доказательств.

Да и какой такой разъяснительной работой можно объяснить, почему московские районы, оснащенные КОИБами, отличаются от таких же московских районов, где не было КОИБов, не только результатами, но и характером статистических кривых?! Кстати, пассаж Григорьева про КОИБы и утверждение: «Если принять за аксиому, что голоса считают нечестно, то нечестно их считают везде» – вообще не укладываются в нормальную логику. Всякий, кто знаком с работой участковых комиссий, понимает, насколько труднее осуществить вброс в КОИБы, а о корректировке протоколов там и речи быть не может.

А объяснения Григорьева по тем конкретным московским участкам, где Бузин обнаружил аномалии, напоминают давнишнюю песенку из репертуара «Радионяни»: «А может, он – немой?» Тем более что ни невключение в список жильцов новостройки, ни голосование по открепительным работников близлежащего предприятия никак не могут объяснить стопроцентной явки.

Впрочем, Григорьев признает возможность «цифровых накладок», а также то, что математика способна помочь их выявлению. И тут он, безусловно, прав. Сегодня мы уже знаем результаты некоторых проверок, которые Мосгоризбирком произвел по запросу Бузина (Бузин ведь – заметьте – обратился не только в газету, но и в комиссию). Оказалось, что на участке № 1243 в строку 1 протокола записали не то число – и явка с 81% поднялась до 100. То же самое – на участках

№ 1504 и 1706. Это, конечно, не вброс, но ошибка – и довольно грубая (даже если ее называют «технической»). А вот как стопроцентная явка была обеспечена на участке № 1257 – внятного объяснения так и не дано.

И обратите внимание – благодаря дотошности одного Бузина уже обнаружены ошибки на этих трех участках и другие «технические» ошибки еще на трех участках. А сколько ошибок может быть обнаружено, если всерьез заниматься проверками, а не пытаться заткнуть рот критикам?

Не могу пройти и мимо рассуждения Григорьева о том, что пропорциональная система «существенно снижает возможность критической ошибки». Это – если рассуждать в категориях, «какая партия заняла первое место». Если же нас интересует судьба каждого мандата, то очевидно, что на число мандатов, которые получает та или иная партия, влияют десятые доли процента; а для распределения мандатов внутри списка существенными могут оказаться и две тысячи голосов. В чем нетрудно убедиться, проделав соответствующие расчеты.

А теперь напомню: выявленные аномалии имеют масштаб в несколько миллионов голосов. Или на языке мандатов – более 30. Поэтому отмахиваться от тех данных, которые приводит Бузин (и не он один, не так давно в «Новой газете» была аналогичная публикация Владимира Козлова и Дмитрия Орешкина – признанных специалистов в области электоральной статистики), это уподобляться страусу, прячущему голову в песок.

Восстановить подорванное доверие к выборам невозможно, если начисто отрицать очевидные вещи и замалчивать любые нарушения. Напротив, открытое обсуждение проблем скорее всего приведет к повышению доверия. Опыт показывает, что в обществе да и в экспертной среде (особенно среди экспертов, близких к оппозиции) есть склонность к преувеличению масштаба нарушений (вплоть до сакраментального: «сколько захотят, столько и нарисуют»). И путем открытого честного разговора можно от этих преувеличений избавиться.

Недобросовестная критика – тоже реклама (о газетной критике книги «Преступление без наказания»)[195]

В течение трех дней, 17–19 марта 2009 года, сразу как минимум в семи печатных и сетевых изданиях (“Собеседник”[196], “Российская газета”[197], “Независимая газета”[198], “Московский комсомолец”[199], “Век”[200], Yoki.ru[201], Общая газета.ру[202]) были опубликованы статьи практически на одну и ту же тему. Еще одна, восьмая статья была вдогонку опубликована 23 марта в журнале “Профиль”[203]. В этих статьях критиковались книги А.Ю. Бузина и А.Е. Любарева “Преступление без наказания: Административные технологии федеральных выборов 2007–2008 годов” и М. Мягкова, П. Ордешука и Д. Шакина “The Forensics of Election Fraud: Russia and Ukraine” (точнее, критиковались в основном авторы и издатели данных книг), а также статьи, в которых эти книги рекламировались (положительные рецензии на первую книгу были опубликованы в журнале “The New Times”[204] и в “Новой газете”[205], а на вторую – в журнале “Коммерсант-Власть”[206]).

О заказном характере статей свидетельствуют их синхронность, хлесткий характер текстов и заголовков, то, что многие из них написаны почти одними и теми же словами, а также то, что ЦИК РФ разместила на своем сайте пять из них под общим заголовком “Иллюзия нарушений” (при этом там не размещены три вышеупомянутые положительные рецензии, а также ответная статья А. Бузина в “Независимой газете”[207]).

Можно было бы и не отвечать на эти статьи, тем более что, как я уже отметил, мой соавтор дал ответ в “Независимой газете”. Вполне адекватная реакция на эти статьи появилась и в блогах Г.В. Голосова[208] и С.А. Шпилькина[209]. Проще всего было бы порекомендовать всем, кому это интересно, прочитать нашу книгу и самим составить о ней представление.

К сожалению, книга издана не очень большим тиражом (всего 2 тыс. экз.), и издатель по коммерческим причинам не разрешает ее копировать в Интернете (тем не менее, мы разместили ее оглавление[210], из которого можно понять, что

---

[195] Опубликована в Интернете: http://www.votas.ru/kritika.html, 29.03.2009.
[196] http://www.sobesednik.ru/archive/sb/10_2009/81193/.
[197] http://www.cikrf.ru/actual/borisov_kompleksi.jsp.
[198] http://www.ng.ru/politics/2009-03-18/2_illusion.html.
[199] http://www.cikrf.ru/actual/sokolov_nano.jsp.
[200] http://www.wek.ru/articles/politic/240492/index.shtml.
[201] http://yoki.ru/social/politics/17-03-2009/72549-matvybory-0.
[202] http://og.ru/articles/2009/03/18/29951.shtml.
[203] http://www.profile.ru/items/?item=28202.
[204] http://newtimes.ru/magazine/2009/issue102/doc-60629.html.
[205] http://www.novayagazeta.ru/data/2009/023/06.html.
[206] http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1137095.
[207] http://www.ng.ru/ng_politics/2009-03-24/15_maths.html.
[208] http://g-golosov.livejournal.com/102021.html.
[209] http://podmoskovnik.livejournal.com/38866.html.
[210] http://lyubarev.narod.ru/elect/book-BL-cont.htm.

книга не только о математических методах и даже не только о прямых фальсификациях). Стоит книга довольно дорого (минимум 800 руб.), к тому же она довольно объемна (284 стр. большого формата), и потому не каждый прочтет ее целиком.

На это и рассчитывали авторы (точнее, заказчики) упомянутых статей. Впрочем, я надеюсь, что их старания возымеют обратный эффект. Ибо даже недобросовестная критика – тоже реклама. Я думаю, что эти статьи повысят интерес к нашей книге и побудят большее число людей ее прочитать.

И все же я решил ответить критикам. Поскольку не все причитают нашу книгу. А также поскольку в упомянутых статьях много лжи, и далеко не все их читатели способны самостоятельно увидеть эту ложь.

И вообще – это повод для того, чтобы поразмышлять о роли математики в борьбе за честные выборы.

Методы из прошлого

Как быстро вернулись старые приемы! Казалось бы, фраза “Я Пастернака не читал, но вместе со всеми осуждаю!” превратилась в “анекдот с бородой”. Но нет. Дружно критикуют книгу Мягкова, Ордешука и Шакина, которая еще не вышла.

Наша книга (“Преступление без наказания”) вышла, и ее можно критиковать предметно. Но оппонирования по существу не заметно. Ощущение такое, что критики нашу книгу тоже не читали. Максимум – просмотрели по диагонали.

Обращу внимание на одно существенное обстоятельство. Наша книга была выпущена в декабре 2008 года. И еще до Нового года или сразу после него она попала и в ЦИК РФ, и в Администрацию Президента, и, наверняка, в другие органы. В январе–феврале прошли четыре ее презентации. Короче, прошло достаточно времени, чтобы можно было разобрать книгу “по косточкам”. Да и на презентацию мы звали оппонентов, можно было там высказать свои критические замечания. Но наши оппоненты предпочитают критиковать исподтишка.

Еще одна странность: в четырех публикациях (в “Независимой газете”, “Московском комсомольце”, “Веке” и “Общей газете.ру”) не упомянуты авторы книги “Преступление без наказания”. Честно говоря, я с таким сталкиваюсь первый раз и теряюсь в догадках: что бы это могло значить? Тем более, что авторы другой книги везде названы.

Первая пришедшая в голову мысль: “Независимая газета” постеснялась прямо показать, что она критикует своих постоянных авторов. А авторы остальных статьей нашу книгу вообще не видели и пользовались текстом “Независимой”.

Другая версия: очень хотелось внушить читателю мысль, что книга – труд политтехнологов. Именно на это напирают авторы многих публикаций. Видимо, считается, что политтехнологам доверия нет. Заказчиком книги, действительно, был ЦПК “Никколо М” – старейшая российская политтехнологическая компания. В издании книги также принял участие ИИЦ “Панорама”. Но утверждение, что

книгу издали два политтехнологических центра – мелкая ложь, ибо ИИЦ “Панорама” политтехнологическим центром не является. Что касается утверждения “МК” и “Века” о том, что заказчиком книги “выступил один иностранный фонд”, – то это грубая ложь.

Разумеется, ложью является и утверждение, что книга “Преступление без наказания” – труд политтехнологов. Ибо Бузин и Любарев политтехнологами не являются и никогда ими не были! В отличие от некоторых наших критиков. И этот факт, по-видимому, хорошо известен довольно многим, кто постоянно интересуется выборами. Может быть, именно поэтому наши фамилии в большинстве публикаций не упомянуты.

Особо следует отметить статью члена ЦИК РФ И.Б. Борисова в “Российской газете”. Игорь Борисович – человек весьма осторожный, поэтому он не упомянул не только наши фамилии, но и название нашей книги. Он пишет: “*Вольное обращение с фактами – отличительная черта многих официальных жалоб, некоторые из которых потом ретранслируются в средствах массовой информации и издаются отдельными тиражами, удовлетворяя честолюбие заявителей и выступая в качестве "пиара" для политических неудачников. В их тексты без разбора дергают "фактуру" из изданий Центризбиркома и печатают материалы о "глобальных фальсификациях". Естественно, умалчивая, что большая часть обращений в ходе проверок не нашла своего подтверждения*”.

О чем это? Для меня очевидно, что под “отдельными тиражами”, в которых дается фактура из изданий ЦИК РФ, имеется в виду наша книга. Во-первых, других таких я не знаю. Во-вторых, дальше в статье приводятся два примера, которые упомянуты в нашей книге.

Обратите внимание – приводятся всего два примера. А у нас в книге примеров на два порядка больше (и это, естественно, только выборочные примеры).

Но прием “обобщения”, который использует Борисов, безусловно некорректен. Он позволяет все свалить в одну кучу. Например, Борисов упоминает (уже не первый раз) пресловутый видеоролик с участка № 730 города Москвы. Но мы никогда (не только в нашей книге, но и в других публикациях) не ссылались на этот ролик! Мы вообще отсекли много сомнительных примеров.

А что же доказывают примеры из нашей книги, приведенные Борисовым? “*Центризбирком же получил официальный ответ из избирательной комиссии Ульяновской области: "Факт организованного голосования по открепительным удостоверениям на избирательном участке № 840 не установлен, жалоб по данному факту ни в УИК, ни в ТИК не поступало"*”. Ну и что? Областная комиссия факт не установила, разве это означает, что факта не было? Второй пример: “*При оперативной проверке по линии избирательных комиссий выяснилось, что гражданин Б. с жалобой об отказе УИК № 717 выдать ему избирательный бюллетень не обращался. То есть такого факта просто не было*”. Чего не было? Факта жалобы в УИК? А мы разве написали, что была жалоба в УИК? Мы написали, что жалоба зафиксирована в “Зеленой книге” ЦИК РФ. И еще мы написали (о чем

умалчивает Борисов): "*Однако номер паспорта гражданина, получившего открепительное удостоверение, не совпал с номером паспорта Быстрова А.В., после чего ему выдали бюллетень для голосования*". Теперь понятно, почему избиратель не стал жаловаться в УИК? Как говаривал в таких случаях выдающийся российский биолог Н.В. Тимофеев-Ресовский, "это не факт, это действительно было".

Вообще, отсутствие официальных жалоб, малое количество официальных жалоб – излюбленный аргумент наших критиков. Но нетрудно понять, что граждане перестают обращаться с жалобами в избирательные комиссии – они им не верят. Они полагают (и часто справедливо), что избирательные комиссии и есть главные нарушители закона (или, по крайней мере, соучастники нарушений). Кто же будет обращаться с жалобой к нарушителю?!

И еще один излюбленный прием – о том, что нарушения не подтвердились. Опять-таки, не подтвердились при проверке избирательными комиссиями. Как они проводятся известно – ЦИК РФ обращается к нижестоящим комиссиям с вопросом: проверьте, не совершили ли Вы преступление, предусмотренное статьей 142.1 УК РФ? Не кажется ли читателю, что ответ на этот вопрос запрограммирован?

Но вот утверждение Борисова о том, что мы умалчиваем, что большая часть обращений в ходе проверок не нашла своего подтверждения, – неправда. Мы об этом прямо написали и объяснили, почему это происходит. Если Борисов не нашел этого в нашей книге, – это его проблема.

Еще дальше пошел Максим Григорьев – автор статьи в журнале "Собеседник". Он пишет: "*О многочисленных нарушениях на выборах Любарев и Бузин пишут охотно. Вот только с конкретикой у них как-то слабовато. Превалируют ссылки на анонимные источники, бесценные тем, что проверить их невозможно, а опровергнуть – тем более. Пренебрегли авторы в своих оценках и результатами рассмотрений жалоб, в том числе судебных рассмотрений по оспариванию итогов выборов*".

Это еще одна ложь. Предвидя такую критику мы прямо написали в книге:

"*Мы не можем опираться на свидетельства в том случае, если неизвестен источник. В некоторых случаях поступающие материалы вызывали сомнения, и, стараясь их развеять, мы пытались связаться с людьми, которые могли бы подтвердить сообщение. Если это не удавалось, мы не считали материал достоверным. Так получилось, например, с очень выразительным фильмом, в котором представлен монолог человека, якобы участвовавшего в фальсификации путем голосования за других граждан.*

Некоторые использованные нами свидетельства являются анонимными в том смысле, что они не подписаны именем и фамилией. Однако эти свидетельства идентифицируются электронным адресом, телефоном, ник-именем в электронном журнале, в крайнем случае, – IP-адресом и названием населенного пункта. Следует отметить, что в некоторых сообщениях напрямую сказано, что информатор боится либо за себя и своих родных, либо за свой производственный

коллектив. В наше общество опять возвращается боязнь говорить правду о нарушениях со стороны государства…"

Ложью является и утверждение о том, что мы пренебрегли результатами рассмотрения жалоб. В книге есть много ссылок на судебные решения. В том числе и на те, где заявителям отказано в удовлетворении их жалоб. Но приводятся не только решения, в некоторых случаях рассказывается о ходе судебного процесса, об исследованных в суде материалах (например, подробно описан процесс по жалобе Г. Белонучкина в Долгопрудном). И читатель может сам составить представление об обоснованности и объективности судебного решения.

Но есть и другие судебные решения, о которых наши оппоненты предпочитают не говорить. Например, решение Верховного Суда РФ по жалобе СПС, в котором признано, что у партии было незаконно изъято около 18 млн. экземпляров печатной агитационной продукции. Так что насчет пренебрежения результатами рассмотрения жалоб – это не к нам.

Вот еще прием родом из прошлого: заявлять (естественно, голословно), что исследования, подобные нашему, заказаны из-за рубежа. Или, по крайней мере, заказаны теми, кто проиграл выборы. Я в ответ могу сказать, что статьи наших критиков заказаны теми, кто фальсифицировал выборы или покрывает фальсификации. Думаю, что мне легче будет доказать этот тезис, чем моим критикам – их тезис.

Вот, Борисов пишет: "*В России, пожалуй, еще не было ни одних выборов, чтобы проигравшие партии и их политические сторонники наперебой не начинали валить свои стратегические просчеты на существующую избирательную систему*". Как и все в статье Борисова, слишком общо. Одно дело критиковать, скажем, заградительный барьер, который на выборах 1995 года отсек от распределения мандатов партии, за которые голосовало почти половина избирателей. И другое дело – говорить о массовых фальсификациях.

Кстати, я не помню, чтобы после выборов 1995 года проигравшие ссылались на массовые фальсификации. Да и после выборов 1999 года особых разговоров о фальсификациях не было. В 2003 году уже были, но значительно меньше, чем сейчас. Так что дело не в том, что это "всегда так".

Вспоминается исторический анекдот времен, кажется, екатерининских. Один сановник жалуется другому: мол, про него говорят, что он берет взятки. А другой отвечает: "А Вы пробовали не брать? Я вот перестал брать, и про меня перестали говорить!"

А ты кто такой?

Признаюсь: не стал бы я писать этот раздел, если бы критика была добросовестной. В честной научной полемике не имеют значения степени, звания, чины и прошлые заслуги. Но о характере нынешней полемики читатель уже смог составить представление по предыдущему разделу.

И еще один важный момент. В следующем разделе речь пойдет о математических методах, которым посвящена одна из глав нашей книги. Именно в нее нацелена большая часть критических статей. И потому нужно оценить компетентность критиков.

Мы не случайно в сведениях об авторах отметили, что мы оба – кандидаты юридических наук, авторы большого числа публикаций, посвященных выборам и избирательному праву. Но, кроме того, мы отметили, что А.Ю. Бузин – кандидат физико-математических наук, занимавшийся математическим моделированием социально-экономических процессов, а я – кандидат биологических наук, занимавшийся применением статистических методов в биологии (для тех, кто не знает, – в биологии много сходного, с точки зрения применения математических методов, с социальными науками).

Короче говоря, мы хорошо знаем, что такое настоящая наука. И в нашей компетентности пока еще прямо никто не сомневался.

Критики, обрушившиеся то ли на нас, то ли на безымянных "политтехнологов" из ЦПК "Никколо М", а заодно и на сам ЦПК "Никколо М", а также на журналистов "The New Times" и "Новой газеты", почему-то не обратили свой гнев еще на нескольких человек. Это профессор, доктор юридических наук С.А. Авакьян, профессор, доктор юридических наук М.А. Федотов и профессор, доктор экономических наук В.Л. Шейнис (все трое, кстати, члены Научно-методического совета при ЦИК РФ). Все они дали положительные отзывы на нашу книгу, и их отзывы помещены на тыльной стороне обложки книги. Почему их не упомянули? Не заметили тыльную сторону обложки? Или побоялись, что будут совсем бледно выглядеть на фоне авторитетных специалистов?

Заодно упомяну авторов другой книги. Питер Ордешук, вероятно, известен российскому читателю как автор (совместно с Ф.Т. Алескеровым) одной из первых на русском языке популярных книг о выборах: "Выборы. Голосование. Партии"[211], вышедшей в 1995 году. Михаил Мягков и Дмитрий Шакин в еще 2005 году опубликовали (в соавторстве с сотрудниками Института открытой экономики) доклад, посвященный анализу фальсификаций с помощью статистических методов[212].

Кстати, стоит упомянуть и еще двух специалистов, в последнее время много пишущих о фальсификациях на основании анализа официальной электоральной статистики. Это кандидаты географических наук Д.Б. Орешкин и В.Н. Козлов, много лет сотрудничавшие с ЦИК РФ (в сборниках электоральной статистики, издаваемых ЦИК РФ в 1995–2000 годах, постоянно были их материалы).

А теперь – о наших критиках. О части из них хорошо написал С.А. Шпилькин в упомянутом блоге: "*При этом статьи 1, 2 и 4 похожи, как родные сестры, и написаны, видимо, виртуалами. По крайней мере на сайтах со-*

[211] http://www.ipu.ru/rcpp/demo/elvopa.zip.
[212] http://openecon.shulgin.ru/attach.asp@a_no=521.

ответствующих изданий других произведений этих авторов нет. Ну разве что Владимир Соколов обнаруживается на сайте "МК" в роли автора фотографий к статье ""Мобильные блондинки" надели на Игоря Матвиенко парик"".

Осторожный И.Б. Борисов, кандидат юридических наук, вообще ничего не пишет о математических методах. Очевидно, понимает, что на этом поле ему с нами не совладать.

Автор статьи в журнале "Собеседник" – М.С. Григорьев, кандидат политических наук, выпускник физфака Ленинградского университета (того же, который заканчивал и В.Е. Чуров). Не знаю, какой он внес вклад в физическую науку, а его вклад в политологию отражен в названии его диссертации: "Информационно-коммуникативное воздействие на социально-политические процессы в современной России". Иными словами, специалист по пиару. Профессиональный опыт аналогичный – руководитель пресс-службы Общероссийского координационного совета по выборам глав администраций, генеральный директор Консалтинговой группы "Управление PR".

Впрочем, в ряде статей цитируются известные люди: политик и политтехнолог Андрей Богданов, социологи Дмитрий Бадовский, Александр Ослон, Лев Гудков, Валерий Федоров, Григорий Кертман, политолог Дмитрий Орлов, политолог и политтехнолог Глеб Павловский. Однако из этих статей никак не следует, что указанные специалисты читали нашу книгу. Никто из них ничего не высказал в наш адрес, они лишь отвечали на абстрактные вопросы о математических методах выявления фальсификаций.

А вот насколько они владеют обсуждаемым материалом, обсудим в следующем разделе.

Математика – наука точная

Речь в критических статьях идет в основном о методе Собянина–Суховольского, благо этот метод используется и в нашей книге, и в книге Мягкова–Ордешука–Шакина. О том, что авторы обоих книг используют и другие методы, наши критики, по-видимому, не знают.

Метод Собянина–Суховольского основан на предположении, что при честных выборах голосование за кандидатов (или партии) не зависит от явки. Соответственно голоса "дополнительно пришедших избирателей" распределяются между кандидатами или партиями в той же пропорции, что и на территориях с минимальной явкой.

Вот что пишет М. Григорьев:

"*Гипотеза эта имела хождение еще в начале 1990-х годов, да так и осталась гипотезой – недоказанным знанием. Вот только с этих пор и политика, и выборные технологии продвинулись далеко вперед. Политтехнологи научились работать со своим электоратом, прицельно повышая явку в своем сегменте электорального поля. Политики овладели искусством это поле расширять, выстраивать избирательные стратегии так, чтобы заручиться поддержкой тех,*

кто в день голосования обычно сидит дома. В партийной системе выявились лидеры и аутсайдеры. Одномандатные мажоритарные округа сменились пропорциональными выборами с принципиально иной логикой поведения избирателей. А вот метода оценок так и осталась на уровне начала 1990-х годов".

Аналогичное мнение высказал А. Богданов: "*Увеличивалось количество избирателей по сравнению с прошлыми выборами – и увеличивались голоса у партии, которая более активно провела работу с избирателями или нашла ту тему, которая избирателям ближе*", – сказал он.

Примерно то же сказал и Г. Кертман: "*Искусство политика и политтехнолога заключается в том, чтобы максимально привлечь на выборы свой электорат, при этом не активизируя электорат политических противников*". И Л. Гудков в ответ на вопрос журналиста из "Профиля": "*При повышении явки на выборах голоса распределяются пропорционально между партиями?*" ответил: "*Нет, конечно*".

Вот еще фраза из ответа Л. Гудкова: "*У КПРФ очень устойчивый электорат, дисциплинированный, консервативный, даже в определенной степени инерционный, поэтому он аккуратно являлся. В принципе, у них максимальная мобилизованность электората*". А вот из статьи в издании "Век" – без ссылки на кого-либо: "*Общеизвестно, что, например, основной коммунистический электорат – самый мобилизованный, идет на выборы "как один человек". И весь голосует за КПРФ, а не "пропорционально". То есть низкая явка всегда коммунистам на руку. А самый инертный электорат – как раз у "партий власти". Это вообще одна из главных проблем любой власти, хоть в России, хоть во Франции – убедить как можно больше людей придти голосовать, поднять своих "лоялистов" с диванов*". И почти те же слова в "МК" и "Общей газете.ру".

Что касается Д. Бадовского, В. Федорова, А. Ослона, Г. Павловского, Д. Орлова, то их рассуждения вообще никак не связаны с используемыми нами методами. Например, В. Федоров говорит: "*Любые математические методики, предполагающие подход к корпусу избирателей как к гомогенной массе, в корне ошибочны*". А с чего он и его интервьюер взяли, что мы рассматриваем корпус избирателей как гомогенную массу? Вот типичный демагогический прием: приписать оппоненту абсурдное утверждение, а потом его с умным видом опровергать.

И еще один момент: В. Федоров отмечает: "*Если говорить о федеральных кампаниях, то и на думских выборах 2007 года, и на выборах президентских 2008 года отклонения и у нас и у фонда "Общественное мнение" не превышали 2%, что, в общем-то, полностью укладывалось в статистическую погрешность*".

Глава ВЦИОМ лукавит. Результат "Единой России" ВЦИОМ и ФОМ, действительно, предсказали достаточно точно (занизив его всего на 1,0 и 1,3%). Но по явке на думских выборах они оба ошиблись существенно: ВЦИОМ на 4,8 и ФОМ на 5,1%. А "Левада-Центр" ошибся еще сильнее – более чем на 10%. Хотя трудно поверить, что авторы прогнозов не делали поправки на административный ресурс.

Мне уже приходилось писать[213], что при использовании технологии “вброса” явка искажается сильнее, чем показатели партии, за которую делается вброс. И результаты расчета, проведенного С.А. Шпилькиным, – каков был бы результат думских выборов при исключении “аномальных” голосов – не так уж далеки от прогноза “Левада-Центра”.

Но вернемся к вопросу о верности гипотезы Собянина–Суховольского. В первую очередь следует заметить, что наши критики говорят не о том. Они обсуждают изменение явки во времени. А мы анализируем ее вариации в пространстве, от территории к территории.

И второй момент, главный. Утверждения наших оппонентов о неверности гипотезы Собянина–Суховольского голословны. Они просто так думают. Но никто из них не сказал: мы провели исследования и убедились, что это не так.

Мы, в отличие от критиков, такие исследования провели. В разделе книги, посвященной методу Собянина–Суховольского, содержится 47 таблиц, которые наши оппоненты просто не заметили, – таблиц с анализом российских выборов разного уровня 1991–2008 годов. Если читатель ознакомится с этими таблицами, то он поймет, что все рассуждения о том, что у КПРФ всегда мобилизованный электорат, а у “партий власти” – всегда инертный, – не больше чем досужая болтовня.

У Ельцина и движения “Наш дом – Россия” была одна статистика, у блока “Медведь” – другая, а у “Единой России”, В.В. Путина и Д.А. Медведева – третья. Статистические показатели КПРФ и Г.А. Зюганова 1990-х больше похожи на нынешние показатели “партии власти”, а нынешние показатели коммунистов больше похожи на показатели Ельцина и движения “Наш дом – Россия” 1990-х. Вот такая, понимаешь, “загогулина”.

Есть и отличия в статистике по регионам. Многие регионы до 2004 года показывали статистику, вполне удовлетворяющую гипотезе Собянина–Суховольского. Как раз те регионы, где не было подозрений в фальсификациях. Зато там, где молва говорила о массовых подтасовках, и в 1990-х статистика была, как правило, аномальной.

В целом мы смогли сделать вывод, что на городских территориях не только в 1990-х, но и в начале 2000-х годов гипотеза Собянина–Суховольского в основном выполнялась. Не строго, но с достаточно разумными отклонениями.

И при этом мы увидели, как на тех же территориях (в том числе и в Москве) в 2007 году и особенно в 2008 году статистика резко изменилась. Но самое впечатляющее – то, что в одной и той же Москве получается разная статистика в районах, оснащенных КОИБами, и в районах, где голоса считались вручную. А также то, как резко изменились результаты в тех пяти районах, из которых в 2008 году убрали КОИБы.

---

[213] http://www.votas.ru/mat-fals.html.

Кстати, исследования С.А. Шпилькина позволили обнаружить еще один важный факт. Даже в 2007 и 2008 годах на участках (взятых со всей территории страны), где явка не превышала соответственно 53 и 65%, результаты всех конкурентов (в том числе “Единой России” и Д.А. Медведева) распределялись пропорционально, независимо от показателя явки. Различия проявлялись только на участках с повышенной явкой.

Кстати, проверяли мы и гипотезу о партиях, активно работавших с инертным электоратом, расширявших свой электорат. Такими, по нашим представлениям, были блок “Медведь” в 1999 году, блок “Родина” в 2003 году, СПС на региональных выборах в декабре 2006 – апреле 2007 года. Не получается. Не было у них аномальной (в нашей терминологии) статистики.

Когда М. Григорьев пишет, что *выборные технологии продвинулись далеко вперед*, он частично прав. Только политолог–политтехнолог не договаривает, что продвинулись далеко вперед в основном административные технологии: принуждение к участию в выборах, контроль за волеизъявлением и прямые фальсификации. И продвинулись они главным образом в последние годы, а не “с начала 1990-х”.

И последнее. Наша книга – комплексное исследование, чего не хотят понять или признать наши оппоненты. Меня в самом начале моей научной карьеры учили: выводы должны подтверждаться несколькими независимыми методами. Этому правилу мы следовали при работе над книгой, сочетая сбор конкретных данных о нарушениях с различными методами статистического анализа. И выводы действительно подтверждались разными методами. В частности, довольно хорошо совпали результаты расчетов количества аномальных голосов в Москве на выборах в Госдуму 2007 года, полученных методом С.А. Шпилькина и путем сравнения голосования на участках с КОИБами и с ручным подсчетом голосов.

Я думаю, читатель получил достаточное представление о добросовестности и компетентности наших критиков. А представление о нашей книге я все же рекомендую составить, прочитав ее. Надеюсь, она читателя не разочарует.

Наличие массовых фальсификаций очевидно[214]

Я спохватился: прошли уже две недели после выборов в Мосгордуму, а я еще не написал ни одного материала для этого сайта. Непорядок...

Проще всего, конечно, отделаться штампом: "слов нет, одни выражения". Но положение обязывает находить слова. Что ж, попробую...

Наверное, лучше начать с общей оценки. Думаю, что всякому, кто хоть немного знает политическую жизнь Москвы, понятно: 91% мест "Единой России" и 9% мест КПРФ – это результат, очень далекий от реальных предпочтений москвичей. Как же Москва дошла до такого?

Впрочем, Москва двигалась в этом направлении вместе со всей Россией. То отставая, то забегая вперед.

Каждые выборы в Мосгордуму были очередным шагом на этом пути, очередной ступенькой. И сейчас сделан новый большой шаг.

Деградация российских выборов включает три основные компоненты:

1) деградация партийной системы;

2) массированное использование административного ресурса в ходе регистрации кандидатов и в агитационной кампании;

3) прямые фальсификации в процессе голосования и подведения итогов.

Деградация партийной системы была хорошо видна уже в 2007 году, но после тех выборов она успешно довершена. Партий осталось всего 7. И мы видим, куда докатилось "Яблоко", как беспомощна "Справедливая Россия" – то ли "левая нога власти", то ли способ "канализации протеста", а на самом деле – ни то, ни се. "Правое дело" – жалкая тень даже того не слишком внятного СПС.

И при всем при том значительная часть москвичей могла отдать предпочтение этим партиям: лучше уж полузадохлики, чем откровенные мертвецы. А по одномандатным округам шансы могли иметь независимые кандидаты. Но тут сыграли роль другие факторы.

О регистрации и агитационной кампании много писать не буду: тут в основном действовали уже отработанными методами, только еще более тотально и более грубо. Помогли и отмена залога (спасибо, Дмитрий Анатольевич!), и другие законодательные новшества.

А вот тотальные фальсификации – это для Москвы, пожалуй, ново.

Фальсификации, конечно, бывали в Москве и раньше, но никогда они не влияли существенно на результаты выборов. Правда, на последних президентских выборах объем фальсификаций в столице оказался значительным (по расчетам Сергея Шпилькина – 1,06 млн. голосов, что составляет 32% от числа голосов, подаренных Москвой Д.А. Медведеву). Но тогда это не вызвало серьезного резонанса: какая, мол, разница, с каким счетом "преемник" победил практически не сопротивлявшихся соперников.

---

[214] Опубликована в Интернете: http://www.votas.ru/mgd-fals.html, 26.10.2009.

Сегодня картина иная. По расчетам того же Шпилькина, объем "вброса" составил 929 тыс. голосов. Это в абсолютных величинах даже меньше, чем на президентских выборах. Но важна и относительная величина: в данном случае – в условиях низкой явки – эти "аномальные голоса" составили 57% от официального результата "Единой России". И главное: они изменили результат выборов: если их вычесть, то оказывается, что в Мосгордуму проходят не две, а пять партий.

За эти две недели по поводу фальсификаций было много пустопорожних споров. Но тем, кто не желает ничего видеть и признавать реальность, все равно ничего доказать невозможно. А для остальных наличие массовых фальсификаций очевидно.

В участковых комиссиях, участвовавших в фальсификациях (а таких в этот раз – чуть ли не половина), задействованы десятки тысяч человек. Часть из них, возможно, ничего не заметила, часть молчит от страха. Но все же, по-видимому, значительная часть москвичей смогла из первых рук получить информацию, что происходило на избирательных участках. Одновременно члены других избирательных комиссий рассказывают своим знакомым, что у них фальсификаций не было, но и результаты были совсем другими.

Да и те, кто читает газеты, тоже многое могут узнать. Ведь о фальсификациях в этот раз написала не только "никогда не лизавшая" "Новая газета", но и обычно лояльный мэру "МК". И многие другие.

Статистический анализ в основном лишь дополняет и обобщает то, что известно из фактических материалов. И статистического анализа сейчас – хоть отбавляй. Не только такого, как шпилькинский, который понятен не очень широкому кругу специалистов, знакомых с математической статистикой. Но и более примитивного. Достаточно иной раз сравнить итоги голосования на двух соседних избирательных участках, где результаты всегда были сходными.

Остается только прокомментировать "пересчет" по 192-му участку, в результате которого бюллетени за "Яблоко" нашли в пачке КПРФ. Можно ли это принимать всерьез?

Мы не можем верить никаким проверкам, которые заранее объявлены и дают фальсификаторам возможность замести следы.

Любая надежная проверка может строиться только так:

1) создается комиссия из представителей разных организаций,

2) решение о том, какой участок проверять, принимает член этой комиссии, не связанный с фальсификаторами и обладающий достаточной квалификацией и авторитетом;

3) остальные члены комиссии узнают о том, в каком ТИКе будет проверка, только садясь в машину, чтобы ехать в этот ТИК, и о том, какой УИК будут проверять, только в момент открытия двери архива;

4) проверяются все документы УИК, а не только пересчитываются бюллетени.

Я уверен: если я буду участвовать в такой проверке в качестве лица, принимающего решение о проверяемом участке, нарушения на сотнях участков будут найдены со 100%-ной надежностью.

А пока: ссылки на известные мне публикации о фальсификациях на этих выборах[215].

[215] http://www.votas.ru/cit-fals.html.

Если смотреть в корень, или О диагностике фальсификаций[216]

20 октября "Полит.ру" опубликовала статью профессора Григория Голосова «Диагностика фальсификаций не равна доказательству»[217] и анонимный материал «Эксперты «Единой России» не советуют оппозиционным математикам лезть в политику»[218] (аналогичный материал под заголовком «Из электората извлекли корень» за подписью Владимира Никанорова появился в тот же день в «Независимой газете»). Поскольку в обеих публикациях обсуждаются мои работы, я хотел бы дать свой комментарий.

Я абсолютно согласен с тезисом профессора Голосова о том, что к выборам надо подходить комплексно. Понятие «*честные выборы*» (или, корректнее, «*справедливые выборы*», по-английски "*fair elections*") включает не только честный подсчет голосов, но и много других компонент, в том числе равные возможности всех политических сил участвовать в избирательной кампании и вести конкурентную борьбу.

В то же время я не могу согласиться с его утверждением, что «*нельзя «убрать» из анализа выборов один элемент (например, фальсификации) и сделать обоснованное заключение о том, что было бы, если бы все остальные элементы остались в полной неприкосновенности*». Почему нельзя? Нет никаких доказательств того, что, скажем, использование административного ресурса в период агитационной кампании обязательно влечет фальсификации в день голосования. Более того, в нашей истории совсем недавно был длительный период, когда административный ресурс в ходе агитационной кампании применялся довольно жестко, но массовых фальсификаций не было. Я вспоминаю, как представитель КПРФ говорил о выборах в Госдуму 2003 года: «*с помощью фальсификаций у нас отняли 1%, а с помощью неравных условий на телевидении – 10%*». Не утверждаю, что это точная оценка, но соотношение величин здесь вполне правдоподобное.

Конечно, оценить влияние всех факторов, о которых напомнил Голосов, довольно трудно, а может быть и не реально. А вот оценка уровня фальсификаций в принципе поддается анализу. И на ее основе можно сделать вывод, *каков был бы результат выборов, если бы голосование и подсчет голосов осуществлялись честно*. Например, что на выборах в Госдуму 2007 года «Единая Россия» и без фальсификаций получила бы абсолютное большинство мандатов, но не конституционное большинство. Что Дмитрий Медведев и без фальсификаций был бы избран Президентом России. Что на выборах в Мосгордуму «Единая Россия» и без фальсификаций получила бы большинство мандатов (но при этом в Думу прошли бы не две партии, а пять).

---

[216] Опубликована в Интернете: http://www.polit.ru/article/2009/10/21/lbrv/, 21.10.2009.
[217] http://www.polit.ru/analytics/2009/10/20/matstat.html.
[218] http://www.polit.ru/news/2009/10/19/mathematics.html.

Но при этом надо четко понимать, что такое заключение не эквивалентно выводу, *каков был бы результат выборов, если бы они прошли в полном соответствии с международными стандартами свободных и справедливых выборов*. К сожалению, как я уже отметил, такую оценку мы сделать не можем.

Теперь перейдем к вопросу о том, для чего могут служить математические методы. Голосов использует термины «выявление», «диагностика» и «доказательство». Я согласен с ним и Дмитрием Бадовским: результаты, полученные математическими методами, юридическим доказательством не являются. Но к чему ломиться в открытую дверь? Разве я и мои коллеги когда-нибудь утверждали иное?! За все появившиеся в последнее время публикации (в том числе в Интернете) отвечать не берусь, но мне как-то не попадались утверждения о том, что полученные нами результаты есть доказательство фальсификаций.

Но мне непонятно, почему Голосову так не нравится слово «выявление». Я не филолог, но мне представляется, что «выявление» (то есть «делание явным») ближе к понятию «диагностика», чем к понятию «доказательство». Но не будем спорить о терминах.

Очевидно, что доказать фальсификацию в юридическом смысле – это привести конкретные факты фальсификации на конкретных избирательных участках или в конкретных избирательных комиссиях более высокого уровня. И тут, безусловно, математические методы бессильны. Но я бы не сбрасывал со счета роль математических методов в судебном процессе. Если факты фальсификации уже доказаны, возникает следующий вопрос: повлияли они на результаты выборов или нет? И тут без математики, на мой взгляд, не обойтись.

Голосов верно отметил роль математических методов в диагностике фальсификаций. Но диагностика – тоже юридическая процедура. Вот, скажем в наших избирательных законах есть фраза: «*При ... возникновении сомнений в правильности составления протоколов и (или) сводных таблиц, поступивших из нижестоящей комиссии, вышестоящая комиссия вправе принять решение о проведении повторного подсчета голосов избирателей*». Правда, один председатель ТИК как-то сказал мне, что «*сомнение – понятие не юридическое*»; через короткое время после этого он был вынужден под тяжестью улик сознаться в фальсификации, но был освобожден от уголовного наказания по амнистии.

С моей точки зрения, аномалии в итогах голосования, выявленные математическими методами, и должны быть главным источником тех сомнений, которые должны побудить избирательную комиссии провести проверку правильности подведения итогов нижестоящими комиссиями. И то, что они этого обычно не делают, свидетельствует либо об их некомпетентности, либо ангажированности.

Но не только избирательные комиссии должны прислушиваться к выводам математиков. Вот, скажем, партия или сама избирательная комиссия обращается в прокуратуру с просьбой расследовать факты, вызывающие подозрения в фальсификациях. И здесь прокуратуре, если она компетентна и беспристрастна, тоже не обойтись без математики.

Раз уж зашла речь о расследовании, не могу не привести несколько попутных замечаний. Вот сейчас, как обычно, пустили в ход штамп об «отдельных нарушениях». Разумеется, на выборах могут быть отдельные нарушения, скажем, нечеткое соблюдение процедуры без каких-либо криминальных целей. Но очевидно, что на выборах такого масштаба, как выборы в Мосгодуму (где более трех тысяч избирательных участков, и даже по одномандатным округам – около двухсот участков в каждом), «отдельных» фальсификаций быть не может. Какой смысл фальсифицировать результаты на отдельном участке? Разве это окажет существенное влияние на результат? Кто пойдет на уголовное преступление ради увеличение результата любимой партии на одну сотую процента?

Очевидно, что фальсификации могут быть только системными, организованными в масштабах как минимум района, а скорее – округа. И если выявлена фальсификация на одном участке, надо искать на других. Точно так же как, поймав домушника на краже в одной квартире, следователь начинает выяснять, какие еще квартиры он мог обокрасть.

Вспоминается случай из моей практики девятилетней давности. Нам удалось получить заявления от трех граждан о том, что их сыновья, значащиеся в списке избирателей проголосовавшими, на самом деле служат в армии далеко от дома. Передали эти заявления в прокуратуру. И что? Прокурор подтвердил: да, есть три нарушения. Но при этом в списке избирателей значились проголосовавшими еще немало молодых мужчин призывного возраста, о чем мы тоже известили прокуратуру. Но эти случаи прокурор расследовать не стал.

Когда некоторые чиновники и эксперты говорят, что фальсификации надо доказывать в суде, это кажется аксиомой. Но все же приходится делать несколько оговорок. Во-первых, суд должен быть независимым, непредвзятым. Во-вторых, фальсификации фальсификациям рознь. Легче всего доказать фальсификацию, совершенную путем переписывания протокола. И то – при соблюдению двух условий: 1) наблюдателю должна быть выдана сразу после составления первичного протокола правильно заверенная копия, 2) судья должен немедленно по получении заявления принять решение об изъятии документов из помещения, в которое имеют доступ фальсификаторы.

А вот фальсификации, сделанные путем вброса и прочих манипуляций в процессе голосования и подсчета голосов, доказать без содействия вышестоящих избирательных комиссий и следственных органов практически невозможно. И это прекрасно понимают многие из тех, кто с усмешкой на устах говорит: «Обращайтесь в суд».

Но я не случайно здесь говорю о доказательствах в юридическом смысле. Поскольку есть еще наука, которая автономна от юридических процессов. Скажем, к вопросу о верности теории Дарвина не имеют никакого отношения решения ни Дейтонского, ни Санкт-Петербургского судов. Сегодня историки спорят о причастности Бориса Годунова к смерти царевича Димитрия или о причастности

Ричарда III к убийству своих племянников безотносительно того, какие выводы были сделаны в то время юридическими инстанциями.

И я надеюсь, что будущие историки, объективно осознавая уровень независимости нынешних судов и правоохранительных органов, в своих оценках российских выборов 2007–2009 годов не пройдут мимо результатов, полученных математическими методами. Да что историки? Думаю, что и в сегодняшнем общественном мнении и мнении неангажированного экспертного сообщества эти результаты будут встречены с пониманием.

Теперь об интерпретации результатов, полученных математическими методами. Голосов верно отметил, что прямая зависимость между уровнем поддержки некой партии и явкой может быть интерпретирована иначе, чем указание на прямые фальсификации. Действительно, к аналогичному результату может привести принуждение определенных групп избирателей к голосованию с контролем за их волеизъявлением. И, скорее всего, в сельских районах (не только Татарстана) это имеет место. Возможно ли то же самое в Москве? Еще недавно я полагал, что лишь в самой минимальной степени. Сегодня, глядя на графики, сделанные по итогам выборов в Мосгордуму, я начинаю думать, что и это явление нельзя сбрасывать со счета (во всяком случае, в условиях низкой явки).

Но главное – принуждение определенных групп избирателей к голосованию с контролем за их волеизъявлением – это, как и прямые фальсификации, тоже уголовное преступление, только подпадающее под действие другой статьи УК РФ («Воспрепятствование осуществлению избирательных прав…»). И вполне можно объединить такие действия с прямыми фальсификациями в одну категорию, которую мы назвали *использованием административного ресурса на стадиях голосования и подсчета голосов*. И количество «аномальных» голосов, вычисленное, скажем, «методом Шпилькина», является, по нашему мнению, результатом такого использования административного ресурса. Соответственно, исключая эти «аномальные» голоса, мы получаем, *каков был бы результат выборов, если бы голосование и подсчет голосов осуществлялись честно*.

Возможна ли такая же связь голосования и явки при неадминистративной мобилизации электората, в чем нас пытаются убедить эксперты, связанные с «Единой Россией»? Честно говоря, хотел бы услышать от них не только голословные утверждения, но и какие-то доказательства. Они ведь обычно подменяют понятия, обсуждая изменение явки во времени. А мы анализируем ее вариации в пространстве, от территории к территории.

Возьмем, скажем, Гагаринский район Москвы (где явка на только что прошедших выборах в Мосгордуму составила 26,1%, а за «Единую Россию» проголосовало 34,3% от принявших участие в голосовании, или 8,9% от общего числа избирателей) и сравним его с соседним Донским районом (явка 46,4%, за «Единую Россию» – 73,8% от принявших участие, или 34,2% от общего числа избирателей). Пусть кто-нибудь из «Единой России» или близких к ней кругов расскажет, как они сумели так здорово мобилизовать электорат Донского района (по сравнению с

электоратом Гагаринского), что 20% дополнительно пришедших избирателей принесли «Единой России» 25% дополнительных голосов. Что это было: листовки, встречи кандидатов, агитация по кабельному телевидению?

Вот теперь пора ответить на критику, которая прозвучала в наш адрес из уст «экспертов» (Дмитрий Бадовский, Виталий Иванов, Валерий Федоров, Дмитрий Орлов). Интересно, как все они представлены в упомянутой публикации: замдиректора, вице-президент, генеральный директор. Как будто звание эксперта – приложение к административной должности. Ну да ладно.

Прошло уже полтора года с момента нашего первого публичного выступления и почти год после выхода книги «Преступление без наказания». И ни от одного из «экспертов» я не услышал содержательной критики. Мол, мы прочли книгу и утверждаем, что вот тут содержится ошибка. Все их утверждения создают впечатление, что они лишь что-то слышали. Вот, например, Валерий Федоров говорит, что «метод, которым пользовались исследователи, так и не раскрыт». Раскройте глаза, господин Федоров, и возьмите в руки нашу книгу или посмотрите блог Шпилькина. Все подробно раскрыто!

Отдельного внимания заслуживает тезис Виталия Иванова о том, что «не надо математикам со своими моделями лезть в политику, анализировать выборы…». Тут уже веет чем-то из нашего «славного» прошлого. Прямо 58-й статьей. Но и редакция Полит.ру отличилась, дав в заголовке выражение «оппозиционные математики». Это уже нечто, напоминающее «буржуазную генетику».

Господин Иванов! Я «полез в политику» еще в 1988 году, когда Вы занимались выборами разве что председателя пионерского отряда, а Бузин – еще раньше. Мы с ним оба – не только математики (я, скорее, математик-любитель), но и кандидаты юридических наук. У нас десятки публикаций на тему выборов, в том числе и в серьезных журналах. И не Вам нас учить, куда нам «лезть».

Нам пытаются внушить, что математикам (биологам, физикам-ядерщикам) в гуманитарных науках делать нечего. И как пример Валерий Федоров приводит Фоменко и Носовского. А я могу привести другие примеры. Скажем, широко применяемый историками метод радиоактивного датирования, за открытие которого Уиллард Либби получил в 1960 году Нобелевскую премию. Или теорема Эрроу (Нобелевская премия за 1972 год). Или работы Александра Чижевского о влиянии солнечной активности на политические процессы, которые в СССР поспешили объявить «противоречащими марксистской точке зрения».

А если по существу, то электоральная математика – научная дисциплина, которая пока находится в стадии становления (особенно в России). Поэтому не удивительно, что свой вклад в нее вносят и математики, и специалисты, имеющие хороший опыт применения математики в физике, биологии и экономике (такие как Сергей Шпилькин, Владислав Суховольский или Дмитрий Шакин), и географы (такие как Владимир Козлов и Дмитрий Орешкин). А огульные обвинения нас в том, что мы не знаем предмет исследования, стоят не больше, чем пачка вброшенных бюллетеней.

Каковы реальные итоги голосования 4 декабря?[219]

Этот вопрос мне задавали на всех мероприятиях, проходивших после 4 декабря. И я отвечал: да, у нас нет сомнений в том, что были массовые фальсификации. Но пока рано называть цифры – необходимо сделать серьезные расчеты.

И вот цифры есть: как и в прежние годы, расчеты сделал Сергей Шпилькин.

Но прежде чем привести результаты расчетов, я должен сделать несколько отступлений.

Отступление первое, историческое. После выборов 2007 года Сергей Шпилькин создал оригинальную методику оценки масштабов вброса, основанную на статистическом анализе данных по всем избирательным участкам. И опубликовал методику и результаты расчета в своем блоге[220]. По этим данным «Единая Россия» тогда получила 56% вместо официальных 64%.

После этого мы собрали группу экспертов, разбирающихся и в выборах, и в математике. И эксперты признали методику Шпилькина и результаты его расчета адекватными. Затем Шпилькин доложил свои результаты на конференции ассоциации «ГОЛОС». Доклад этот был опубликован в сборнике, изданном «ГОЛОСом». Затем мы с Андреем Бузиным привели методику Шпилькина[221] и результаты его расчетов[222] в нашей книге «Преступление без наказания».

Позже Шпилькин опубликовал статью в газете «Троицкий вариант»[223], где были уже и результаты расчетов уровня фальсификаций на выборах в Мосгордуму 2009 года. Докладывалась методика и на многих других площадках.

За все эти годы методику Шпилькина не раз критиковали, но почти всегда критиковали голословно. Единственная попытка содержательной критики – статья В.Е. Чурова, В.Л. Арлазарова и А.В. Соловьева[224], но и в ней результаты Шпилькина и наши скорее подтверждаются, чем опровергаются.

Таким образом, мы можем считать, что методика Шпилькина прошла научную апробацию.

Отступление второе, методологическое. Методика Шпилькина хорошо выявляет тот тип фальсификаций, при котором происходит одновременное увеличение показателя явки и результата одной из партий (одного из кандидатов). Это не только прямые вбросы, но и другие способы, дающие тот же эффект – «круизное голосование», переписывание протокола с увеличением результата партии за счет уменьшения числа не явившихся избирателей. По нашим оценкам, именно такие фальсификации преобладают на российских выборах. К этим же способам примыкает и принудительное контролируемое голосование.

---

[219] Опубликовано в Интернете: http://www.golos.org/news/4533, 10.12.2011.
[220] http://podmoskovnik.livejournal.com/.
[221] http://www.votas.ru/BL_8_1.pdf.
[222] http://www.votas.ru/BL_8_3.pdf.
[223] http://trvscience.ru/40N.pdf.
[224] http://www.cikrf.ru/news/relevant/2008/09/15/itogi_160908.html.

Есть фальсификации иного рода: когда голоса, поданные за одну партию, перебрасывают другой (обычно это происходит при переписывании протокола). Мы знаем, что такие действия тоже имели место, но, по нашим оценкам, масштаб их значительно меньше масштабов вброса. Поэтому мы может применять методику Шпилькина.

Итак, сегодня Газета.ру опубликовала статью Сергея Шпилькина[225], в которой расчеты сделаны на основании предварительных данных, охватывавших 99,4% избирателей. По оценкам Шпилькина, из 32 миллионов голосов, официально засчитанных «Единой России», «нормальными» являются примерно 16,2 миллиона, а «аномальными» (результат фальсификаций по типу «вброса» и принудительного контролируемого голосования) – примерно 15,8 миллионов.

Я пересчитал результаты Шпилькина в традиционной системе – в процентах от числа избирателей, принявших участие в голосовании. Они приведены в таблице в сравнении с официальными результатами.

Партия	Официальные данные		Расчет Шпилькина	
	Доля голосов	Число мандатов	Доля голосов	Число мандатов
«Единая Россия»	49,3%	238	33,7%	166
КПРФ	19,2%	92	25,1%	124
«Справедливая Россия»	13,2%	64	17,3%	85
ЛДПР	11,7%	56	15,3%	75
«Яблоко»	3,4%	–	4,5%	–
«Патриоты России»	1,0%	–	1,3%	–
«Правое дело»	0,6%	–	0,8%	–
Недействительные бюллетени	1,6%	–	2,1%	–

Если сравнить эти результаты с расчетами четырехлетней давности, то можно увидеть, что масштаб фальсификаций не сильно вырос: с 13,8 миллионов до 15,8 миллионов. Но на фоне резкого сокращения числа «нормальных» голосов за «Единую Россию» (с 30,9 миллионов до 16,2 миллионов) фальсификации приобрели совсем другое значение. Если в 2007 году «Единая Россия» и без фальсификаций получила бы абсолютное большинство голосов и мандатов (не получив лишь не очень нужного ей конституционного большинства), то сейчас речь идет о том, что большинство мандатов у нее достигнуто за счет фальсификаций. Иными словами, результаты выборов не отражают волю российского народа.

[225] http://www.gazeta.ru/science/2011/12/10_a_3922390.shtml.

Массовые фальсификации были не во всех регионах[226]

Я неоднократно слышал мнение, что массовые фальсификации 4 декабря были повсеместно. Но такое мнение не соответствует большому числу фактов.

Во-первых, сильно различаются итоги голосования по регионам. Есть регионы с высоким (а на фоне средних результатов по стране можно сказать – аномально высоким) результатом «Единой России». И это не только республики Кавказа и Поволжья, но и Астраханская (60,2%), Кемеровская (64,2%), Саратовская (64,9%), Тамбовская (66,7%), Тульская (61,3%), Тюменская (62,2%) области.

С другой стороны, во многих регионах результат «Единой России» получился довольно низким. В 15 регионах он менее 35%, это Республика Карелия (32,3%), Приморский край (33,0%), Архангельская (31,9%), Вологодская (33,4%), Иркутская (34,9%), Кировская (34,9%), Костромская (30,7%), Ленинградская (33,0%), Московская (32,8%), Мурманская (32,0%), Новгородская (34,6%), Новосибирская (33,8%), Оренбургская (34,9%), Свердловская (32,9%) и Ярославская (29,0%) области.

Понятно, что в распределении лидеров и аутсайдеров есть некоторая географическая специфика (среди аутсайдеров больше северных и восточных регионов), но эта специфика не является определяющей. Уже только по этим данным нетрудно предположить, что в регионах-аутсайдерах фальсификации если и были, то незначительные.

По официальной статистике можно также увидеть регионы, где фальсификации были особенно сильны в региональном центре. Все последние годы «Единая Россия» получала в региональных центрах ощутимо меньшую поддержку, чем на региональной периферии. Исключения представляли главным образом кавказские республики. В этот раз есть и другие исключения: Ставрополь (54,3%; по краю 49,1%), Астрахань (69,2%; по области 60,2%), Самара (42,6%; по области 39,4%).

Во-вторых, есть и некоторые оценки уровня фальсификаций в разных регионах. Но прежде чем говорить о них, нужно сделать одно уточнение.

Практически все фальсификации можно разделить на два типа – «вброс» и «переброс» (есть еще третий тип, «отъем», но он встречается реже). Фальсификации типа «вброса» – это не только классический вброс бюллетеней, но и «карусели», а также такая переделка протокола, когда число голосов за партию увеличивается за счет уменьшения числа не проголосовавших избирателей. «Переброс» – увеличение числа голосов за партию за счет уменьшения голосов, поданных за другую партию; обычно это происходит при переписывании протокола.

Масштаб «вброса» хорошо вычисляется методом Шпилькина. И Сергей Шпилькин в этот раз сделал не только общую оценку, но и попробовал оценить

[226] Опубликовано в Интернете: http://www.golos.org/news/4609, 27.12.2011.

уровень «вброса» в каждом регионе. Правда, по небольшим регионам точность оценки невысока, но тем не менее результаты довольно показательны.

Есть немало регионов, где по данным Шпилькина уровень «вброса» не превышает 3% от числа зарегистрированных избирателей, что примерно соответствует точности метода. Это – Республика Карелия, Алтайский, Забайкальский, Камчатский, Красноярский, Пермский, Приморский и Хабаровский края, Архангельская, Волгоградская, Вологодская, Ивановская, Кировская, Костромская, Ленинградская, Московская, Мурманская, Новгородская, Новосибирская, Оренбургская, Сахалинская, Свердловская, Томская и Ярославская области, а также Санкт-Петербург. Легко видеть, что этот перечень во многом совпадает со списком регионов-аутсайдеров.

С «перебросом» сложнее. Но и его можно попытаться оценить на основании информации о расхождениях между официальными данными по избирательным участкам и копиями протоколов, полученных наблюдателями. Мы пока еще не собрали данные о таких расхождениях в достаточно весомом объеме. Но по имеющейся у нас информации наибольшее число расхождений обнаружено в Санкт-Петербурге, Москве, Республике Коми, Краснодарском крае, Костромской, Московской, Нижегородской, Пензенской, Ростовской, Самарской, Саратовской и Тюменской областях.

Так что примерно по двум десяткам регионов можно сделать вывод, что там массовых фальсификаций, по-видимому, не было.

Отдельно хотелось бы отметить самые крупные регионы. В Москве уровень «вброса» оценивается примерно в миллион голосов, это 14% это списочного числа избирателей. «Переброс» тоже довольно заметен. Самые разные методы анализа приводят практически к одному выводу: реальный результат «Единой России» в Москве не выше 30% (при официальном 46,6%).

В Петербурге «вброс» был не очень значительным, зато очень заметен «переброс».

В огромной Московской области фальсификации были локальными – в отдельных городах и районах. Наиболее подозрительны Истринский район (51,3% за «Единую Россию»; есть информация о массовом переписывании протоколов), города Реутов (63,2%), Железнодорожный (46,5%) и Химки (47,9%).

Какие из этого можно сделать выводы?

1. Похоже, «вертикаль» уже работает плохо. Ресурсы режима иссякают.

2. Пора отбросить представление о централизованной, «чуровской» (а тем более «электронной») фальсификации. Любая централизованная фальсификация была бы более равномерной.

3. Не снимая с Чурова ответственности за покрывание фальсификаций, необходимо все же обращать внимание на тех, чья вина значительно выше, – на председателей избирательных комиссий тех регионов, которые отличились по части фальсификаций. Например, на председателя Мосгоризбиркома В.П. Горбунова, который отличился еще на выборах Мосгордумы 2009 года. Тут,

правда, вина Чурова тоже наглядна: ЦИК в этом году предложила кандидатуру Горбунова для переизбрания несмотря на протесты большинства партий.

4. Не отказываясь от контроля в «благополучных» регионах, нужно наибольшие силы сосредоточить в «проблемных» регионах.

Раздел VII. Избирательный кодекс Российской Федерации – основа модернизации политической системы России[227]

В октябре 2008 года ассоциация «ГОЛОС» инициировала Общественный проект по созданию Избирательного кодекса Российской Федерации. Целью проекта является создание Избирательного кодекса:

- внутренне непротиворечивого;
- удобного в применении;
- исчерпывающе регулирующего вопросы проведения федеральных выборов и рамочно регулирующего вопросы проведения региональных и муниципальных выборов;
- основанного на приоритете избирательных прав граждан;
- учитывающего российский и международный опыт проведения выборов.

Исходной посылкой для начала работы над проектом стало убеждение, что такой документ не может быть создан ни Государственной Думой, ни Администрацией Президента, ни Центризбиркомом – его можно создать только объединенными усилиями общественности и экспертного сообщества.

Мы понимаем, что задача модернизации политической системы России не исчерпывается изменением избирательного законодательства. Избирательный кодекс должен действовать в комплексе с другими заново созданными законодательными актами, в частности, с новым федеральным законом о политических партиях и новым федеральным конституционным законом об общероссийском референдуме, с обновленным законодательством об общих принципах организации региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Тем не менее, мы считаем, что обновление избирательного законодательства должно играть в процессе модернизации российской политической системы решающую роль. Это связано как с ключевой ролью выборов в реализации принципа народовластия, так и с тем, что работа над избирательным законодательством – наиболее трудоемкий процесс. В процессе работы над проектом Избирательного кодекса прояснились многие вопросы, связанные с обновлением партийного законодательства и ряда других.

За период с ноября 2008 года по декабрь 2010 года ассоциация «ГОЛОС» в рамках данного проекта провела большое количество экспертных круглых столов и иных мероприятий в Москве и в российских регионах. В проведенных мероприятиях приняли участие около тысячи человек, в том числе доктора и кандидаты юридических и политических наук, действующие и бывшие депутаты Государственной Думы, законодательных органов государственной власти субъектов

[227] Опубликовано в кн.: Избирательный кодекс Российской Федерации – основа модернизации политической системы России / Под ред. А.Е. Любарева. М.: ГОЛОС, 2011. С. 20–133.

РФ и представительных органов местного самоуправления, члены Общественного консультативного научно-методического совета при ЦИК России.

Широкое общественное обсуждение позволило подготовить проект Избирательного кодекса, который, по нашему мнению, отвечает заявленным требованиям. В данном издании вниманию читателей предлагается проект Избирательного кодекса РФ в редакции от 8 января 2011 года и доклад, разъясняющий положения проекта и принципы, заложенные в его основу.

1. Концепция и структура Избирательного кодекса

1.1. Что мы имеем сейчас

1.1.1. История

Первая попытка создания российского избирательного кодекса относится к 1992 году. В рамках плановой законотворческой деятельности Комитета Верховного Совета РФ по вопросам работы Советов народных депутатов и развития самоуправления рабочей группой под руководством секретаря комитета В.А. Балалы был разработан пакет законопроектов под общим названием «Об избирательном процессе» («Избирательный кодекс России»). Пакет состоял из законопроекта «Об основах избирательного процесса», фактически представлявшего общую часть кодекса, и шести законопроектов, представлявших его особенную часть (часть этих законопроектов опубликована в [9], с. 276–308). В июне 1992 года этот пакет был представлен на рассмотрение Президиума Верховного Совета РФ. В июле 1992 года состоялись парламентские слушания, на которых проект был раскритикован как слабо проработанный.

Следующая попытка создания Избирательного кодекса была предпринята в 1994 году фракцией «Яблоко». Группа под руководством депутата Государственной Думы В.Л. Шейниса разрабатывала проект кодекса как альтернативу отдельным законам («Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации»), которые готовились под эгидой Центральной избирательной комиссии РФ. Этот проект был внесен в Государственную Думу 14 ноября 1994 года (опубликован в [23]). Дума рассматривала его на пленарном заседании 23 ноября 1994 года в качестве альтернативного проекту федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» к этому времени уже был принят), внесенному Президентом РФ, и после продолжительной дискуссии был принят президентский проект.

Кодекс в предложенном виде поддержки не получил по нескольким причинам. Во-первых, многие правоведы придерживались той точки зрения, что кодификация избирательного законодательства на федеральном уровне противоречит Конституции РФ, которая предоставляет субъектам РФ право самим устанавли-

вать порядок выборов в региональные органы государственной власти и органы местного самоуправления. Во-вторых, сыграли свою роль доводы о том, что кодификацию разумнее осуществлять уже после того, как будут приняты и апробированы на практике отдельные законы. В-третьих, депутаты понимали, что принятие кодекса требует длительного времени и если его разработка затянулась бы, то очередные выборы в Государственную Думу 1995 года вновь пришлось бы проводить не по закону, а по президентскому указу.

Тем не менее, в принятом Думой постановлении разработка Избирательного кодекса (с учетом принимаемых федеральных законов о выборах и практики их реализации) была признана целесообразной. Однако выступавший на заседании Г.А. Явлинский заметил, что в последующем это будет сделать труднее, поскольку «временное всегда заменяет все то, что нужно будет сделать потом». Он предсказал: «Сейчас примем отдельные законы, так и останемся с этими отдельными законами. И никогда мы не найдем времени переделывать их, сводить в единую систему, кодифицировать и так далее».

Вопрос об избирательном кодексе был вновь поднят в 2000 году – на этот раз самим Центризбиркомом. В докладе Центральной избирательной комиссии РФ, опубликованном в октябре 2000 года [25], отмечалось, что после прохождения очередного избирательного цикла (т.е. после 2004 года) можно будет решить вопрос о кодификации избирательного законодательства. За создание Избирательного кодекса также высказывались такие специалисты в области избирательного права, как И.Б. Борисов [31], Ю.А. Дмитриев [28, 29], А.В. Иванченко [27], М.С. Матейкович [33, 38].

Однако реально к работе над кодексом никто не приступил. В 2004 году Центральная избирательная комиссия утвердила программу исследований Научно-методического совета, которая включала разработку концепции Избирательного кодекса Российской Федерации со сроком исполнения – второе полугодие 2006 года. Прошел 2006 год, и в 2007 году была принята новая программа, в которой подготовка концепции и структуры Избирательного кодекса Российской Федерации была запланирована на четвертый квартал 2008 года. И вновь ничего не было сделано.

1.1.2. Недостатки действующего законодательства

Необходимость создания Избирательного кодекса РФ обусловлена в первую очередь существенными недостатками российского избирательного законодательства. Их можно разделить на четыре группы.

1-я группа – общая бессистемность законодательства, его громоздкость и противоречивость. В избирательных законах тяжело ориентироваться, многие их нормы могут трактоваться различным образом, что приводит к конфликтам и в конечном счете к нарушению избирательных прав граждан.

2-я группа – это плохо урегулированные соотношения федерального и регионального законодательства, отсутствие четкой регламентации, что может и что

не может устанавливать региональный законодатель. При этом в одних вопросах федеральное законодательство слишком жестко ограничивает возможности региональных законодателей, а в других дает им неоправданную свободу, позволяющую нарушать права граждан.

3-я группа – это нормы, которые при их тенденциозном применении создают основу для нарушения избирательных прав граждан. Здесь самый яркий пример – это практически все, что связано с выдвижением и регистрацией кандидатов. Сейчас избирательные комиссии имеют возможность, не нарушая букву закона, отсеивать кандидатов по своему усмотрению. В первую очередь это относится к самовыдвиженцам и кандидатам от непарламентских партий, но и кандидаты от парламентских партий тоже защищены слабо.

4-я группа – это конкретные нормы или группы норм, которые не отвечают потребностям демократического развития страны. Самый яркий (но не единственный) пример – завышенный заградительный барьер. Выделение одного–двух мандатов партиям, получившим от 5 до 7% голосов избирателей, – лишь робкая полумера на пути преодоления этого недостатка.

1.1.3. Зачем нужна кодификация

Некоторые наши критики считают, что кодификация и содержательное реформирование несовместимы. Поэтому одни оппоненты призывали нас ограничиться только кодификацией и не вносить радикальные изменения. Другие, напротив, полагали, что надо внести в избирательное законодательство ряд точечных радикальных изменений, но не заниматься переработкой его формы.

На самом деле мировой опыт показывает, что кодификация вполне совместима с реформированием [36]. А главное – мы пришли к выводу, что в отношении российского избирательного законодательства каждый из этих двух процессов порознь будет неэффективным.

Если мы просто сведем все федеральные законы в один, мы от этого никак не избавимся от системных недостатков нашего избирательного законодательства, в частности, от того, что оно сейчас направлено не на защиту избирательных прав граждан, а совсем в другую сторону. Если же мы будем вносить только точечные изменения, то и они систему не изменят, а лишь подкорректируют.

Наш вывод о необходимости кодификации российского избирательного законодательства вытекает из анализа недостатков действующего избирательного законодательства, приведенного в предыдущем разделе. Скажем, проблемы, связанные с недостатками первой группы можно решить только путем кодификации. Недостатки второй и третьей групп, наверное, можно попытаться преодолеть как-то иначе, но наиболее эффективно эти проблемы решаются также с помощью кодификации.

Если же говорить о недостатках четвертой группы, которые вполне можно преодолеть и без помощи кодификации, то здесь я бы отметил два аспекта.

Первое. Безусловно, вопросы такого рода принято относить к политическим, и окончательное решение по ним будут принимать политики. Но благодаря кодификации эти нормы можно будет отделить от чисто юридических, сделать их более выпуклыми, более заметными, чтобы они не прятались глубоко, скажем, в 16-й пункт 35-й статьи. И кроме того, желательно сделать так, чтобы их изменение не приводило к перекройке всего закона.

Второе. Важной является возможность предложить новые решения – которых еще не было в нашей практике либо которые прошли незамеченными. То есть выйти из порочного круга, когда мы шарахаемся из одного крайнего варианта в другой крайний и не находим «золотую середину». В качестве примеров таких решений можно привести связанную смешанную систему (см. раздел 2.3.4), блокирование списков (см. раздел 5.4.3) и нормы, связанные с голосованием «против всех» (см. раздел 2.7.1).

1.1.4. Государства, где действуют избирательные кодексы

Избирательные кодексы имеются в различных странах: во Франции, в Бельгии, Аргентине, Бразилии, Египте, Камеруне, на Филиппинах, Мадагаскаре. В Мексике аналогичный законодательный акт носит название «Федеральный кодекс избирательных процедур и институтов». В Испании Органический закон 5/1985 от 19 июня 1985 года, хотя и не называется кодексом, практически представляет собой избирательный кодекс. Приняты избирательные кодексы (кодексы о выборах) и в ряде постсоветских государств: Азербайджане, Армении, Беларуси, Грузии, Кыргызстане.

Особенно ценным для Российской Федерации является опыт кодификации избирательного законодательства в федеративных государствах – Аргентине, Бразилии и Мексике. Этот опыт доказывает совместимость кодификации с федеративным устройством государства.

1.1.5. Кто должен разрабатывать проект Избирательного кодекса?

До сих пор разработкой российского избирательного законодательства занимались либо Центральная избирательная комиссия РФ, либо депутаты Государственной Думы, либо оба этих органа совместно. Возможно, в этом и кроется причина многих недостатков. Избирательное право – одна из немногих отраслей, где депутаты заведомо имеют интересы, отличные от интересов избирателей. Одним из таких интересов является желание создать льготные условия для своего переизбрания, обеспечить себе преимущества перед другими кандидатами. Самым ярким примером стала последовательность изменений, совершенных в 2002–2005 годах в области правил регистрации кандидатов и списков кандидатов: сначала была введена «парламентская льгота» – право кандидатов от парламентских партий регистрироваться без подписей и залога, а затем был ужесточен порядок регистрации для всех остальных.

Однако и Центральная избирательная комиссия тоже является заинтересованной стороной. Как любая бюрократическая структура, она стремится устано-

вить для себя как можно больше прав и полномочий и одновременно минимум обязанностей и ответственности. Самыми яркими примерами являются нормы, которые Конституционный Суд РФ впоследствии признал несоответствующими Конституции РФ: о праве Центризбиркома обращаться в Верховный Суд РФ «в случае, если указанные в жалобе (жалобах) или заявлении нарушения касаются значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение» и о праве Центризбиркома вместе с Верховным Судом РФ разрешать споры о конституционности вопросов, выносимых на референдум, без участия Конституционного Суда РФ.

Таким образом, для того чтобы избирательное законодательство в большей мере соответствовало потребностям общества и защищало избирательные права граждан, необходимо активное участие в его разработке представителей общественности и экспертного сообщества.

1.2. Цели и принципы

1.2.1. О целях проекта

Для нас этот проект имеет не одну, а как минимум три цели – политическую, юридическую и научную.

Политическая цель состоит в том, что проект может стать общим требованием всех демократических сил, знаменем, объединяющим эти силы.

Юридическая цель состоит в том, что этот проект может при определенных благоприятных условиях стать основой российского избирательного законодательства.

Научная цель состоит в том, что проект может стать образцом того, как следует законодательно регулировать выборы и избирательный процесс.

1.2.2. Об учете Конституции и действующих законов

С учетом юридической цели мы поставили перед собой задачу подготовить такой законопроект, к которому не было бы формальных юридических претензий.

Противоречие подготовленного законопроекта действующим федеральным законам не является препятствием для его принятия. Сложившаяся законодательная практика позволяет принять федеральный закон, противоречащий другим федеральным законам, а затем корректировать эти законы. Более того, по сложившейся судебной практике, федеральный закон, принятый позднее, имеет приоритет по отношению к федеральным законам, принятым ранее.

Противоречие проекта федерального закона действующему федеральному конституционному закону (в данном случае имеется в виду Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации») более серьезно. Однако выход может быть в том, чтобы одновременно подготовить проект федерального конституционного закона о внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» либо проект новой версии этого закона.

А вот противоречие с Конституцией Российской Федерации таким путем не устранить, поскольку процедура внесения изменений в Конституцию более сложная. В связи с этим я не мог согласиться с предложением некоторых коллег писать проект без оглядки на действующую Конституцию.

Данная проблема связана, в частности, с вопросом о выборах в Совет Федерации. Я, как и многие коллеги, не считаю, что прямые выборы Совета Федерации в принципе противоречат части 2 статьи 95 Конституции РФ. Однако любой конкретный вариант выборов либо будет явно противоречить части 2 статьи 95 Конституции РФ, либо в нем будет заложена имитация выборов. Я думаю, что этот тезис понятен, но все же немного его расшифрую.

Я полагаю, что модель избрания Совета Федерации будет явно противоречить положению части 2 статьи 95 Конституции РФ, которое гласит, что в Совет Федерации входят по одному представителю от представительного и исполнительного органов государственной власти субъекта РФ, если данная модель не будет предусматривать участие этих органов или это участие будет чисто декоративным (например, как в предложении, прозвучавшем на одном из круглых столов: пусть эти органы регистрируют выдвинутые кандидатуры, но без права отклонения).

Если же роль указанных органов будет недекоративной (а это должно предусматривать, как минимум, выдвижение кандидатов данными органами), то непонятно, как можно обеспечить реальную альтернативность в отношении избрания представителя от исполнительного органа. В.Л. Шейнис признал, что не знает, как решить эту проблему, но надеется, что можно найти приемлемый вариант. Я же полагаю, что такой вариант найти не удастся. Если же приемлемый вариант будет найден, можно будет вернуться к этому вопросу.

Что касается выборов губернаторов, то здесь другая проблема. Я против дублирования одних и тех же норм в разных законах и полагаю, что в закон необходимо включать нормы, соответствующие его предмету. Вопрос о том, должны ли губернаторы избираться населением, либо назначаться, либо субъект РФ может сам урегулировать этот вопрос, – это предмет ведения федерального закона об общих принципах организации органов государственной власти субъекта РФ. Но в Избирательном кодексе должен быть урегулирован порядок избрания населением. В связи с этим мы включили в проект Кодекса порядок избрания губернаторов населением, рассчитывая, что в федеральном законе об общих принципах организации органов государственной власти субъекта РФ прямые выборы губернаторов будут предусмотрены как обязательная или хотя бы как факультативная процедура.

1.2.3. Политика и юридическая техника

В нашей работе было два аспекта. Один аспект – юридико-технический. Здесь, помимо сведения всех норм в единый закон, важной задачей было устранение противоречий, неясных, двусмысленных положений, неоправданных длиннот

и так далее, то есть то, что и составляет собственно кодификацию. То, что должно сделать избирательное законодательство понятным и удобным в применении.

Второй аспект – политико-юридический. Здесь главной задачей было демократизировать избирательное законодательство, сделать его соответствующим российской Конституции и международным стандартам. Но надо сказать, что эти два аспекта взаимно связаны.

Во время одного из круглых столов возникла небольшая дискуссия: один из участников предложил сосредоточить силы на юридико-технической работе, на том, чтобы сделать кодекс понятным и удобным в применении, оставив как есть те политические положения, которые существуют в сегодняшнем законе. Большинство участвовавших в обсуждении, напротив, главную задачу видели как раз в устранении тех негативных политических положений, которые были внесены в избирательное законодательство в последние годы.

Я полагаю, что дилемма – политика или юридическая техника – ложная. Юридико-техническая задача, безусловно, более сложная, чем политическая, она требует долгой и кропотливой работы. Здесь мало помогают широкие дискуссии и круглые столы, а требуется сосредоточенная работа небольшой группы юристов. Это и есть то, что называется «кодификацией». Но именно эта работа дает в конечном счете ключ к решению политических вопросов.

Есть, кстати, такие вопросы, которые носят одновременно и юридико-технический, и политический характер. Один из них – вопрос о процедурах выдвижения и регистрации кандидатов. Необходимо так прописать эти процедуры, чтобы там не оставалось места для произвола и дискриминации по политическим мотивам. Я понимаю, что при басманном правосудии никакой закон не может полностью гарантировать от произвола, но все же при хорошем законе возможностей для произвола будет значительно меньше. И здесь я не могу удержаться и не процитировать любимого мной Фазиля Искандера: «*Если мудрость бессильна творить добро, она делает единственное, что может, – она удлиняет путь зла*».

Но вот главный вопрос: как же нам все же поступать с теми положениями, которые носят отчетливо политический характер, – оставить такими, какие они есть сейчас, вернуть их к исходному состоянию 90-х годов, или написать так, как мы считаем нужным? Совершенно очевидно, что любой вариант, какой бы мы не написали, будет подвергаться критике с той или иной стороны. Короче говоря, эти вопросы всегда будут предметом дискуссии.

Но я обращаю ваше внимание, что эти дискуссионные нормы практически все – материальные по юридической терминологии. Именно поэтому для меня так важно разделить в проекте кодекса материальные и процессуальные нормы. Процессуальные нормы будут оценивать квалифицированные юристы, и политикам о них дискутировать не потребуется. Если юристы их оценят положительно, то политики их либо примут, либо наглядно покажут, что юридическое качество закона их не волнует или даже оно им мешает.

А о материальных нормах политическая дискуссия, несомненно, будет. Но эти нормы в избирательном законодательстве занимают немного места. И если они будут отделены от процессуальных, то нетрудно будет сделать несколько вариантов: и консервативный (т.е. теперешний), и суперконсервативный (т.е. возврат к 90-м годам), и демократический, и еще какой-нибудь промежуточный. Конечно, мне бы хотелось, чтобы был принят демократический вариант – если быть более корректным, то такой вариант, который я считаю демократическим. Но даже если будет принят консервативный вариант материальных норм в сочетании с хорошей структурой кодекса и удачно прописанными процессуальными нормами – это тоже будет большой прогресс. Поскольку, я подчеркиваю, материальных норм немного, и если возникнет такая потребность или возможность, их заменить на демократические в такой ситуации будет делом довольно простым.

1.2.4. Для какой ситуации мы пишем Кодекс

Этот вопрос не раз поднимался в ходе наших обсуждений. Вопрос, действительно, один из ключевых.

Возможны два крайних варианта. Первый вариант – все участники выборов законопослушны, все ведут себя честно. Для такой ситуации избирательное законодательство может быть короче раз в десять. Но в нашей стране, увы, такой ситуации не будет еще как минимум лет сто.

Второй вариант – как сейчас: избирательные комиссии, суд, прокуратура – все действуют в интересах одной политической силы. Соответственно, и эта политическая сила, и эти органы могут попросту игнорировать закон, точнее, те неудобные для них положения, которые в законе еще остались. Для такой ситуации пытаться писать хороший закон бессмысленно: все равно он не будет выполняться.

Мы пишем Кодекс для промежуточного варианта. Этот вариант лучше всего иллюстрируется знаменитой цитатой из «Сказки про Федота-стрельца» Леонида Филатова:

Чтоб худого про царя
Не болтал народ зазря,
Действуй строго по закону,
То бишь действуй... втихаря.

Иными словами, это ситуация, когда власть не решается на прямое и открытое нарушение закона, а либо находит дыры в законе, либо нарушает закон так, чтобы ее нельзя было поймать за руку (впрочем, так себя ведет не только власть, но и многие другие участники избирательного процесса, но у власти тут гораздо больше возможностей). Такая ситуация, кстати, была в нашей стране еще совсем недавно.

Именно поэтому перед нами стоят две важнейшие задачи: 1) сделать так, чтобы в законе не было дыр; 2) сделать все избирательные процедуры максимально открытыми и прозрачными (не считая, разумеется, тайны голосования).

Многие споры возникали из-за того, что участники обсуждения по-разному представляли условия, в которых должен работать Избирательный кодекс. Неприятие ряда положений Кодекса (например, досрочного голосования) связано именно с тем, что они в условиях безраздельного господства одной политической силы эффективно используются для манипуляций. Но, как я отметил выше, в этих условиях ни один закон нормально работать не будет.

С другой стороны, некоторые эксперты принимали во внимание только отмеченные выше крайние варианты. Так, критики восстановления голосования «против всех» приводили следующий аргумент: если выборы будут конкурентными, голосование «против всех» не будет нужно, если они не конкурентные, то и голосование «против всех» не поможет. Однако именно в том промежуточном состоянии, для которого пишется Кодекс, голосование «против всех» призвано сыграть важную роль.

То же самое можно сказать и про многие другие проблемы. Скажем, если все законопослушны, не нужны строгие санкции. Если ситуация такая как сейчас, все санкции используются исключительно против соперников действующей власти. Но в промежуточном состоянии без санкций обойтись невозможно.

1.2.5. Об «идеальном» Кодексе и переходном периоде

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

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

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

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

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

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

Я действительно в разговоре с Бузиным сказал, что мы пишем Кодекс для переходного периода. Но я не стал уточнять, что я имел в виду, говоря о переходном периоде. Попробую это сделать здесь.

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

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

В-третьих, я полагаю, что нормы, созданные для переходного периода, будут работать и в стабильных условиях, пусть и с меньшей эффективностью, а нормы, написанные для периода стабильности, в переходном состоянии работать не будут.

1.2.6. Принципы, которыми мы руководствовались

Итак, я хотел бы сейчас сформулировать основные принципы, которыми мы руководствовались.

Первое – приверженность действующей Конституции. Нам могут не нравится некоторые ее положения, но наш проект Избирательного кодекса должен ей полностью соответствовать.

Второе – сохранение основных принципов и подходов действующего законодательства. Понятно, что мы сохраняем принципы всеобщего равного и прямого избирательного права, периодичности, альтернативности, гласности и так далее. Мы сохраняем также принцип организации выборов коллегиальными органами – избирательными комиссиями и сохраняем нынешнюю систему избирательных комиссий. Но при этом предлагаем существенно изменить порядок их формирования.

Мы сохраняем принцип, согласно которому главным коллективным участником выборов являются политические партии – поскольку именно партии выступают как выразители политических интересов граждан. Но при этом мы не даем партиям монопольные права – ни на формирование представительных органов власти, ни на формирование избирательных комиссий.

Кроме нашего, российского опыта, мы используем и опыт зарубежный, в том числе и опыт соседних стран. В частности, у наших соседей мы взяли много полезного в процедурах организации голосования.

Комплексность, системность. В этом, пожалуй, и состоит главный смысл кодификации – чтобы все институты и нормы соответствовали друг другу, вписывались в единую систему.

Гибкость. Например, процедуры формирования избирательных комиссий прописаны так, чтобы они могли работать при разном количестве политических партий – и при семи, как сейчас, и при нескольких десятках. И при дефиците предложений со стороны партий, и при их избытке.

И я бы еще назвал принцип «золотой середины». При обсуждении многих вопросов обозначались полярные позиции, и тут приходилось искать не столько компромисс, сколько эту самую «золотую середину», которая позволяла бы учесть и соединить разные факторы и подходы. Примером может быть и уже упомянутый вопрос о голосовании «против всех», когда, с одной стороны, предлагалось не восстанавливать его, а с другой стороны, – вернуться ко всем прежним нормам. И вопрос об условиях регистрации, когда одни предлагали не восстанавливать залог, а другие – отказаться от подписей.

Или вот вопрос о политических партиях. Он, конечно, требует в первую очередь изменить закон о партиях – и изменить кардинально, что мы пока не сделали. Но и в работе над Избирательным кодексом этот вопрос неизбежно возник. Одни требовали разрешить региональные партии, другие настаивали на сохранении статуса партий только за федеральными организациями. Мы сочли, что «золотой серединой» является допущение межрегиональных партий, поскольку это структу-

ры, которые, с одной стороны, могут взять на себя большую часть функций региональных партий, но при этом сохраняют возможность со временем дорасти до федерального уровня.

1.3. Регулирование в Избирательном кодексе региональных и муниципальных выборов

1.3.1. Кодификация и федерализм

Один из наиболее серьезных упреков в адрес проекта Избирательного кодекса, который звучал в ходе его обсуждения, – это обвинение в отступлении от принципа федерализма. Действительно, существует такая точка зрения (наиболее четко ее высказал в свое время А.Е. Постников [30]), что российская Конституция не дает оснований для кодификации федерального избирательного законодательства. Однако есть и противоположная позиция, которую неоднократно высказывали другие специалисты в области конституционного права (например, Ю.А. Дмитриев [28, 29] и М.С. Матейкович [33, 38]), – о возможности и желательности кодификации российского избирательного законодательства. Я также давно придерживаюсь этой точки зрения и не раз высказывал ее в своих научных публикациях [2, 4, 5, 7, 14, 16, 17, 20, 21].

В процессе обсуждения проекта Избирательного кодекса и его отдельных положений в Москве и регионах я обратил внимание на любопытный парадокс: обвинения в нарушении федерализма поступают в основном от московских экспертов, а в регионах я в основном слышал предложения еще сильнее ограничить региональных законодателей. И такие разногласия свидетельствуют о том, как непросто применять принцип федерализма к избирательному законодательству.

Мы основываемся на таком понимании положений Конституции, которое вполне допускает достаточно жесткое регулирование избирательных процедур в федеральном законодательстве. Согласно Конституции, в ведении Российской Федерации (статья 71) находятся регулирование и защита прав и свобод гражданина, а в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (статья 72) – защита прав и свобод человека и гражданина. Наш опыт показывает, что защита избирательных прав граждан Российской Федерации не может быть эффективной, если региональному законодателю предоставляется свобода в установлении избирательных процедур: неизбежно появляются процедуры, нарушающие избирательные права граждан.

Наши оппоненты обычно ссылаются на пункт «н» статьи 72, где говорится, что в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится установление общих принципов организации региональных органов государственной власти (с упором на слово «общих», то есть «не лезьте в детали») и часть 1 статьи 77, где говорится, что субъекты РФ самостоятельно устанавливают свою систему органов государственной власти (в соответствии с общими принципами). Однако я убежден, что избирательное законодательство и организация органов власти – это разные сферы. Скажем, количество депутатов, срок их полномочий, статус

депутатов, число палат – это сфера организации представительного органа власти. А вот избирательная система, по которой депутаты избираются, и тем более порядок регистрации кандидатов – это уже никакого отношения к организации органа власти не имеет, это чистая сфера избирательного законодательства, которое призвано обеспечить реализацию принципа народовластия (статья 3) и избирательных прав граждан (статья 32).

1.3.2. Действующее избирательное законодательство и федерализм

Что мы имеем сейчас? С одной стороны, вроде бы почти все регламентировано в федеральном законе – вплоть до мелочей. А с другой стороны, в некоторых вопросах региональной власти дается полная свобода – и в основном свобода нарушать избирательные права. А также нарушать права муниципальных образований.

Не так давно С.Д. Князев высказал мнение, что федеральный законодатель фактически монополизировал право законотворчества в сфере избирательных отношений [37]. Но я это утверждение не могу воспринимать иначе как полемическое преувеличение. Мы ведь хорошо знаем, что в отдельных вопросах, причем в важнейших вопросах, связанных с избирательной системой (в узком смысле этого понятия) или регистрацией кандидатов, у регионального законодателя и сейчас остается практически неограниченная свобода. Другое дело – то, как он этой свободой пользуется. Один регион за другим вводит для распределения мандатов метод делителей Империали, нарушающий принцип пропорциональности, но ни в одном регионе законодателям не пришло в голову ввести вполне адекватный и широко распространенный метод Сент-Лагюе. Все больше регионов вводят жесткие и неоправданные требования к разбиению партийных списков на территориальные группы. Региональному законодателю оставлено право определять форму подписного листа (несоблюдение которой влечет отказ в регистрации), порядок проверки подписных листов и перечень оснований для признания подписи избирателя недействительной.

В то же время Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав…» де-факто сильно ограничивает регионального законодателя в выборе вариантов. Эти ограничения имеют разную природу. Одни ограничения связаны с тем, что в Федеральном законе прописаны процедуры исходя из определенной избирательной системы, и для другой системы они просто не годятся. Так, преференциальные избирательные системы ни регионы, ни муниципальные образования не могут применять, даже если бы им этого очень захотелось, потому что эти системы не вписываются в процедуры, установленные Федеральным законом. Да и открытые списки, если строго судить, Федеральному закону противоречат.

Ограничения второго рода связаны с тем, что желание ввести какую-либо новую избирательную систему наталкивается на необходимость прописывать для этой системы подробные процедуры. В регионе просто может не быть квалифицированных кадров, способных на это. Но даже если они есть, всегда из-за нечет-

кости Федерального закона таится опасность, что эти процедуры окажутся противоречащими федеральному законодательству. И потому регион обычно решается на эксперимент только с согласия федеральных кураторов, а чаще всего – даже просто по их прямому указанию. Стоит ли после этого удивляться, что при всем разнообразии регионов на практике мы видим в региональных законах чаще всего копирование одних и тех же (и при этом не самых лучших) образцов?! Так унитаристская практика опровергает квазифедералистскую теорию.

1.3.3. Наша концепция электорального федерализма

Исходя из изложенного выше, мы полагаем, что необходимо изменить концепцию рамочного регулирования. То есть, с одной стороны, дать регионам возможность реального выбора разных вариантов, в частности, разных избирательных систем, а с другой стороны – четко прописать процедуры так, чтобы у региональной власти не было возможности нарушать права граждан и ограничивать права местного самоуправления.

Иными словами, задача создания Избирательного кодекса состоит не в том, чтобы отнять у регионального законодателя последние возможности по регулированию выборов, проходящих в данном субъекте Федерации, а в том, чтобы сделать регулирование более качественным, устранить существующие и возможные противоречия и позволить законодателю на каждом уровне регулировать именно те вопросы, которые он может регулировать наилучшим образом.

С этой точки зрения большинство избирательных процедур целесообразно регулировать на федеральном уровне. Во-первых, они обычно не имеют никакой региональной специфики. Во-вторых, в осуществлении многих процедур участвуют организации, чья деятельность регулируется на федеральном уровне (СМИ, правоохранительные органы, кредитные организации). В-третьих, необходимость унификации избирательных процедур связана с практикой совмещения выборов и с профессионализацией избирательных комиссий. В-четвертых, написание процедурных норм – сложная юридическая работа, требующая высокой квалификации и определенного опыта; в регионах такого опыта, как показывает практика, часто не хватает. И, наконец, самое главное – сами избирательные процедуры во многом определяют возможность реализации избирательных прав.

В то же время региональным законодателям необходимо оставить свободу выбора по многим принципиальным вопросам, в том числе связанным с избирательной системой (в узком смысле). В проекте Кодекса четко указано, какие именно вопросы (и в каких пределах) должны регулироваться региональными законами, а какие – уставами муниципальных образований.

В частности, в проекте Избирательного кодекса детально описываются все избирательных системы, которые мы считаем возможным использовать на российских выборах. При этом субъекты РФ и муниципальные образования самостоятельно выбирают варианты избирательной системы из набора описанных в Избирательном кодексе. Таким образом, регионам и муниципальным образовани-

ям обеспечивается широкий выбор избирательных систем, и при этом для каждой системы прописываются процедуры, гарантирующие избирательные права граждан.

В.Л. Шейнис очень удачно сформулировал принцип, заложенный в концепции Кодекса: *свобода выбора, а не свобода творчества*.

Действительно, опыт показывает, что «свобода творчества» регионального законодателя редко идет на пользу избирателям: придумать удачную дополнительную гарантию избирательных прав не так легко, зато создание нормы, которая приведет к ущемлению избирательных прав, большого интеллектуального труда не требует. Их и создают повсеместно, иногда по глупости, иногда (пожалуй, чаще) с вполне осознанным умыслом.

Свобода выбора, заложенная в проекте Кодекса, предполагает, что региональный законодатель свободно выбирает из нескольких вариантов, хорошо проработанных федеральным законодателем. Как верно отметил А.В. Кынев, не может быть единой системы, оптимальной для всех столь разных российских регионов. И мы надеемся, что региональный законодатель лучше, чем федеральный куратор, справится с задачей нахождения системы, подходящей для его региона. Кроме того, мы должны дать право на эксперимент и даже право на ошибку, но в таких пределах, чтобы ошибка не имела катастрофических последствий. А это значит, что рамки выбора должны быть ограничены и все процедуры тщательно прописаны.

Важно также то, что, выбирая из набора четко прописанных вариантов, региональные законодатели или муниципальные власти могут быть уверены, что их выбор нельзя будет оспорить в суде ни до, ни после выборов.

1.4. О понятности и удобстве избирательного законодательства

Одно из главных требований к избирательному законодательству (как и к любому законодательству, но особенно к тому, которое адресовано широкому кругу субъектов, большинство из которых не имеет юридического образования) – оно должно быть максимально понятным и удобным в применении. Однако вопрос о понятности не так прост, как кажется на первый взгляд.

1.4.1. Недостатки действующего законодательства

1. Большое количество громоздких противоречащих друг другу законов

В настоящее время действуют пять федеральных законов, регулирующих проведение выборов. Два из них («Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и «О Государственной автоматизированной системе «Выборы») играют менее существенную роль. Основные три закона имеют следующие характеристики (на 1.01.2010):

– Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» – 86 статей и приложение, 547 тыс. знаков;

– Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации» – 95 статей, 3 приложения, 495 тыс. знаков;
– Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» – 87 статей, 4 приложения, 447 тыс. знаков.

В субъектах РФ действуют региональные законы. При этом в большинстве субъектов РФ действует также несколько весьма объемных законов. Например, в Самарской области действуют:

– Закон Самарской области «О выборах депутатов Самарской Губернской Думы» – 73 статьи, 4 приложения, 393 тыс. знаков;
– Закон Самарской области «О выборах депутатов представительного органа муниципального образования» – 87 статей, 6 приложений, 472 тыс. знаков;
– Закон Самарской области «О выборах главы муниципального образования, другого выборного должностного лица местного самоуправления» – 70 статей, 3 приложения, 347 тыс. знаков.

В некоторых субъектах РФ приняты региональные избирательные кодексы, что позволило несколько снизить суммарный объем регионального избирательного законодательства. Так, Избирательный кодекс Воронежской области содержит 117 статей, 5 приложений, 574 тыс. знаков.

Громоздкость избирательного законодательства в значительной степени связана с дублированием норм Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в других (специальных) законах – как федеральных, так и региональных. Причем при дублировании и одновременном уточнении норм этого «рамочного» закона иногда происходит искажение их смысла. В результате нормы двух одновременно действующих законов оказываются противоречащими друг другу.

В качестве примера противоречий можно привести ситуации, возникавшие в ходе избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы пятого созыва. С одной стороны, специальный закон предъявляет более узкие требования, по сравнению с «рамочным», к равенству политических партий при освещении в СМИ их предвыборных мероприятий: если в п. 5 ст. 45 «рамочного» закона речь идет о мероприятиях, проводимых избирательными объединениями, то в ч. 4 ст. 51 специального закона говорится о «предвыборных мероприятиях политических партий, *выдвинувших федеральные списки кандидатов*» – тем самым проведение съезда партии по выдвижению списка оказалось исключенным из требования равного освещения (поскольку выдвижение списков кандидатов проходит только в конце работы съезда). С другой стороны, при решении вопроса об объеме бесплатного эфирного времени, предоставляемого СМИ политическим партиям, ЦИК РФ предпочла руководствоваться положением п. 3 ст. 51 «рамочного» закона, которая позволяет сократить объем по сравнению с тем, который установлен ч. 1 ст. 58 специального закона.

При этом нет ясности и в вопросе о приоритете закона. Пункт 6 ст. 1 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие

в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает приоритет этого закона по отношению к другим федеральным законам о выборах, однако многие юристы считают, что федеральный закон не может устанавливать свой приоритет перед другими федеральными законами, и предлагают руководствоваться общим принципом, согласно которому в случае коллизии действует закон, принятый позднее.

С региональными законами ситуация несколько проще, чем с федеральными: приоритет «рамочного» закона перед ними никем не оспаривается. Тем не менее, и здесь есть проблема: п. 3 ст. 1 «рамочного» закона разрешает законам субъектов РФ устанавливать гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ, дополняющие гарантии, установленные этим Федеральным законом. Однако отсутствие четких критериев в вопросе, какие нормы, установленные специальным законом, можно считать дополнительными гарантиями, а какие – дополнительными ограничениями прав граждан, приводят к частым спорам, в том числе судебным.

2. Громоздкие статьи, пункты, подпункты, предложения

Ниже приведены примеры из Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Пример **громоздкой статьи**: статья 68 (Порядок подсчета голосов избирателей, участников референдума и составления протокола об итогах голосования участковой комиссией) – 36 пунктов (из них 4 разбиты на подпункты и/или абзацы), 4097 слов, 33 633 знака.

Пример **громоздкого пункта**: пункт 32 статьи 68 – 5 абзацев, 676 слов, 5588 знаков.

Пример **громоздкого пункта**, не разбитого на абзацы и подпункты: пункт 16 статьи 17 – 327 слов, 2607 знаков.

Пример **громоздкого подпункта**: подпункт «а» пункта 4 статьи 18: 279 слов, 2433 знака.

Пример **громоздкого подпункта**, не разделенного на предложения: подпункт «ж» пункта 8 статьи 76 – 183 слова, 1560 знаков.

3. Объединение в одной статье, одном пункте и даже в одном предложении разнородных норм

Особенно неудобно объединение императивных норм (т.е. норм прямого действия) с диспозитивными нормами (т.е. нормами, требующими уточнения в специальном законе). Именно такое объединение вынуждает региональных законодателей дублировать нормы федерального закона с одновременных их уточнением, о чем шла речь выше.

4. Разбросанность норм, регулирующих одну группу вопросов, помещение некоторых важных норм «куда попало»

Так, положение о необходимости использовать на региональных выборах пропорциональную систему помещено в п. 16 ст. 35, которая называется «Выдвижение кандидатов, списков кандидатов избирательными объединениями».

Нормы, связанные с системой выборов по многомандатным округам, включены в п. 2 ст. 5 («Равное избирательное право и право на участие в референдуме»), п. 8 ст. 18 («Образование (определение) избирательных округов, округа референдума»), п. 17 ст. 68 («Порядок подсчета голосов избирателей, участников референдума и составления протокола об итогах голосования участковой комиссией») и п. 5 ст. 70 («Порядок определения результатов выборов, референдума»).

Несмотря на наличие специальной главы, посвященной референдуму (гл. 2, содержащая статьи 12–15), Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» содержит еще четыре статьи, посвященные исключительно референдуму (ст. 36, 42, 55 и 73), а также отдельные пункты, касающиеся референдума, которые помещены в другие статьи (например, п. 21 и 22 ст. 38, п. 8.1 ст. 48, п. 2 ст. 57, п. 9 ст. 63, п. 8 ст. 70, п. 4 ст. 77).

5. Формулировки, допускающие двоякое толкование

Например, из формулировки п. 3 ст. 11 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не ясно, может ли применяться на выборах закон, принятый законодательным органом до начала избирательной кампании, но подписанный или опубликованный после ее начала.

1.4.2. Должен ли Избирательный кодекс быть кратким

Нас часто призывали сделать избирательные законы максимально краткими. Однако короткий закон – не значит понятный. Наоборот, когда закон пытаются написать как можно более кратко, он становится и нечитаемым, и плохо воспринимаемым.

Эксперты постоянно обращают внимание но то, что в действующем избирательном законодательстве имеются те или иные пробелы. Мы старались эти пробелы устранять, а это неизбежно увеличивает объем.

Понятно, что избирательное законодательство, скажем, Германии, не такое подробное. Но там отсутствие законодательного регулирования отдельных вопросов компенсируется традицией, а также тем, что правоприменители стремятся соблюдать не только букву, но и дух закона. К сожалению, в России все участники избирательного процесса, а особенно – те, кто находится у власти или приближен к ней, охотно используют любые пробелы законодательного регулирования для создания преимуществ себе или своим протеже. В этих условиях сокращение объема нормативного регулирования будет приводить только к произволу правоприменительных органов и дискриминации по политическим мотивам.

Некоторые эксперты рекомендуют отказаться от «языка инструкций», излагать в законе только права и обязанности, а всю инструктивную часть перенести в подзаконные акты. Мы полагаем, что этот путь не улучшит положение с обеспечением избирательных прав граждан. Создание подзаконных инструкций целесообразно тогда, когда эти инструкции призваны повысить эффективность работы соответствующих чиновников, но не затрагивают права граждан. Иначе гражданам придется штудировать не только законы, но и подзаконные акты, и никаких выгод от такого сокращения закона граждане не получат. Я уже не говорю о качестве инструкций и их стабильности.

Стоит обратить внимание, что процессуальные кодексы (например, ГПК) содержат много статей, написанных как инструкция, т.е. последовательность шагов. Избирательный кодекс тоже описывает процесс, поэтому в нем неизбежны процессуальные (процедурные) нормы, и их целесообразно писать именно как последовательность шагов.

1.4.3. Как сделать Избирательный кодекс понятным и удобным в применении

Говоря о понятности закона, следует понимать, что необходима не только понятность отдельных норм. Важно, чтобы в законе можно было легко ориентироваться, находить нужные нормы, видеть связь между различными нормами.

По нашему мнению, понятность закона должна обеспечиваться с помощью структурных решений и соблюдения требований юридической техники. В этом и есть главная задача собственно кодификации. В частности, понятность закона должна обеспечиваться тем, чтобы каждый субъект избирательного процесса мог легко понять, какие главы и статьи ему надо читать, а какие в данной ситуации читать не нужно.

Необходимо отказаться от дублирования норм в разных частях одного закона или в разных законах: дублирование всегда создает неудобство для применителей закона и часто приводит к правовой неопределенности.

В связи с этим одна из главных задач, которая стояла при разработке, – четко разделить императивные и диспозитивные нормы. В этом случае региональному законодателю не потребуется дублировать императивные нормы, которые будут иметь прямое действие, и в региональные законы можно будет включать только те положения, которые касаются специального регулирования.

Важно также избежать слишком больших по объему статей, слишком длинных фраз, не допускать объединения нескольких норм в одном пункте и тем более в одном предложении. Желательно также заменить длинные термины более короткими.

1.5. Структура Избирательного кодекса

1.5.1. Структура, предложенная в проекте

В отношении структуры Кодекса предлагается традиционный подход – разделение его на Общую и Особенную части. Общая часть во многом аналогична Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав…», а Осо-

бенная часть содержит разделы, посвященные выборам депутатов Государственной Думы и Президента РФ.

Общая часть разделяется на четыре раздела:

- «Общие вопросы» (содержит главы «Общие положения и основные принципы», «Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «Избирательные системы», «Участие политических партий и общественных объединений в выборах и референдуме»).
- «Организационное обеспечение проведения выборов и референдума» (содержит главы «Избирательные комиссии», «Учет и регистрация избирателей, образование избирательных участков», «Образование избирательных округов», «Защита избирательных прав и права на участие в референдуме и ответственность за нарушение избирательного законодательства»).
- «Избирательный процесс» (содержит главы, посвященные этапам избирательного процесса).
- «Референдумный процесс» (содержит главы, посвященные этапам референдумного процесса).

Глава 1 во многом сходна с аналогичной главой Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Однако она не содержит статей, расшифровывающих принципы всеобщего, равного и прямого избирательного права, которые помещены в главу 2, и статей, касающихся назначения выборов, которые выделены в отдельную главу 9.

Статья «Законодательство Российской Федерации о выборах и референдумах» помещена ранее статьи «Основные понятия и термины», а статья «Порядок исчисления сроков, установленных законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах» – ранее статьи «Принципы проведения в Российской Федерации выборов и референдума».

В то же время в главу добавлены статьи «Приостановление избирательной кампании, кампании референдума на период военного или чрезвычайного положения», «Запрет на использование государственных и муниципальных ресурсов в целях поддержки кандидатов или избирательных объединений», «Альтернативность выборов», «Открытость и гласность при проведении выборов и референдума»; вместо статьи «Тайное голосование» помещена статья «Свобода волеизъявления», а вместо статей «Срок полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления» и «Обязательность проведения выборов» помещены статьи «Обязательность и периодичность проведения выборов» и «Совмещение выборов и референдумов».

В статье «Пределы действия настоящего Кодекса» вместо не оправдавшего себя положения о «дополнительных гарантиях» заложено положение, согласно которому законы субъектов РФ и иные нормативные правовые акты о выборах и референдумах не могут содержать ограничения избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ, не предусмотренные настоящим Кодексом.

В статью «Принципы проведения в Российской Федерации выборов и референдума» включены 10 частей, каждая из которых провозглашает определенный принцип. Все эти принципы (за исключением последнего – неучастия иностранных государств, организаций и граждан) далее расшифровываются в отдельных статьях. Пять принципов расшифрованы в последующих статьях главы 1; принцип всеобщего равного и прямого волеизъявления расшифрован в главе 2, принцип организации выборов избирательными комиссиями – в главе 5, принцип возможности обжалования нарушения избирательных прав – в главе 8, принцип честного и точного подсчета голосов – в главе 14.

1.5.2. Альтернативные предложения

О.Н. Каюнов высказал предложение о разбиении Кодекса не на две, а на три части: общую, особенную и специальную. Действительно, сейчас в общей части проекта Кодекса есть то, что имеет специальный характер: «Глава 15. Особенности голосования, подсчета голосов и определения результатов выборов при применении различных избирательных систем, технических средств голосования и подсчета голосов» и «Раздел 4. Референдумный процесс». Поэтому их перенесение в отдельную часть имеет определенные резоны. Вопрос этот не принципиальный, и к нему можно будет вернуться по завершении работы над текстом проекта.

Неоднократно высказывались предложения о выделении в Особенной части разделов, посвященных региональным и муниципальным выборам. Однако я не вижу в этом смысла. В Избирательном кодексе эти выборы регулируются в рамках общего подхода, единого для выборов любого уровня. Особенности разных уровней в проекте Кодекса почти не затрагиваются, за исключением перечня допустимых избирательных систем и сроков избирательных действий. Поэтому все, что касается региональных и муниципальных выборов, отражено в Общей части, а особенности – предмет регулирования законов субъектов РФ.

1.5.3. О громоздкости Общей части

Некоторые критики отмечают громоздкость Избирательного кодекса, раздувание его Общей части. Это вопрос требует отдельных пояснений.

Говоря о громоздкости в сравнении с действующим законодательством, важно иметь в виду следующее. Да, проект Избирательного кодекса по объему больше, чем действующий Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав…». Но его объем меньше, чем суммарный объем трех основных федеральных законов («Об основных гарантиях избирательных прав…», «О выборах депутатов Государственной Думы…» и «О выборах Президента Российской Федерации»), а мы еще должны вспомнить Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», который формально продолжает действовать, а также иметь в виду, что принятие Избирательного кодекса должно сопровождаться существенным сокращением объема Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации».

Но дело не только в сокращении объема федерального избирательного законодательства. Более существенно должен снизиться объем регионального законодательства. Именно «раздувание» Общей части Избирательного кодекса позволяет сократить не только Особенную его часть, но и региональные законы: они должны стать компактными, подобными Особенной части Кодекса. Думаю, что и для рядовых избирателей, и для других участников избирательного процесса так будет и удобнее, и понятнее.

Кстати, есть простое предложение как увеличить удобство пользования избирательным законодательством при проведении региональных и муниципальных выборов. Для того чтобы правоприменителю не приходилось пользоваться сразу двумя «книжками», можно помещать в одно издание общую часть Избирательного кодекса и соответствующий региональный закон. Это гораздо удобнее и надежнее, чем дублировать в региональном законе нормы Избирательного кодекса.

1.6. Референдум и отзыв

1.6.1. Зачем включать в Избирательный кодекс нормы о референдуме

Многие эксперты отмечают, что проект Избирательного кодекса, так же как и действующий Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав…» усложняется наличием многочисленных норм о референдуме. Если бы нормы о референдуме исключить из Кодекса, то он был бы проще и понятнее.

С такими утверждениями не поспоришь. Я лишь должен объяснить, почему несмотря на это нормы о референдуме все же в проект Кодекса включены.

Но прежде все-таки надо отметить, что проект Избирательного кодекса усложнен нормами о референдуме значительно меньше, чем Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Сделано это за счет двух приемов. Во-первых, все специальные нормы, связанные с проведением референдума, выделены в один раздел «Референдумный процесс» (название его критиковалось, но я думаю, что прилагательное «референдумный» постепенно станет привычным для правоведов). В результате в разделе «Избирательный процесс» референдум вообще не упоминается. Поэтому нормы, связанные с референдумом, никак не осложняют чтение и восприятие этого раздела.

Разумеется, наличие раздела, посвященного референдуму, увеличивает объем Избирательного кодекса. Но это не страшно. Тем, кто занят исключительно выборами, просто не нужно заглядывать в этот раздел, так что его наличие не так уж сильно им мешает. Да и, в конце концов, никто не запрещает издавать закон не в полном объеме, и для тех, кто занят исключительно выборами, можно просто издавать Кодекс без указанного раздела.

Во-вторых, мы отказались от термина «участник референдума», который не несет никакой дополнительной правовой нагрузки по отношению к термину «избиратель». Вслед за этим исчезли и термины «список участников референдума», «участок референдума», «комиссия референдума». Все это сделало текст Кодекса

значительно чище, проще и понятнее. В нем уже нет таких тяжелых фраз, как, например, эта: «По предъявлении открепительного удостоверения в день голосования избиратель, участник референдума дополнительно включается в список избирателей, участников референдума на том избирательном участке, участке референдума, на котором он будет находиться в день голосования».

Тем не менее, в разделах «Общие вопросы» и «Организационное обеспечение проведения выборов и референдума» упоминание выборов и референдума перемежаются, и это, действительно, в некоторой степени осложняет восприятие текста. Однако мы сознательно пошли на это исходя из следующих соображений.

Хотя между выборами и референдумом есть сущностные различия, основные процедуры и организационные основы у избирательного и референдумного процессов сходны, а во многом и идентичны. Более того, идентичны активное избирательное право граждан и их право голосовать на референдуме.

Для того чтобы можно было спокойно развести законодательство о выборах и референдумах, нужно три условия: во-первых, запретить совмещение выборов с референдумом, во-вторых, создать для референдума другую систему организации (т.е. систему комиссий референдума, не связанную с системой избирательных комиссий), в-третьих, создать отдельную систему учета участников референдума, не связанную с системой учета избирателей. Очевидно, что все это делать нецелесообразно.

А поскольку выборы и референдум организуют одни и те же комиссии и для них используется одна и та же система учета избирателей, то и законодательное регулирование этих двух институтов должно быть общее для выборов и референдумов. Правда, остается еще альтернативная возможность: прописать эти институты в законе, регулирующем проведение выборов, а в другом законе, регулирующем референдум, дать ссылку на первый. Но такое решение мне не представляется оптимальным.

Во-первых, регулирование должно быть единым. Например, группа участников референдума имеет право назначить в комиссию члена с правом совещательного голоса. Если мы это право пропишем только в законе о референдуме, в законе о выборах получится пробел. Или, другой пример, мы должны предусмотреть, что комиссия, участвующая в проведении референдума, сохраняет свои полномочия до окончания кампании референдума. Но если это записать только в законе о референдуме, он будет противоречить закону о выборах. То же самое касается и норм о расформировании комиссий.

Во-вторых, если выборы и референдум проводят те же комиссий и тем более если они совмещаются, необходимо унифицировать избирательные и референдумные процедуры. Иначе будет сплошная путаница. Конечно, можно постараться, чтобы процедуры были унифицированы, и при наличии двух разных законов. Но это сложнее, чем в случае единого законодательного акта.

Высказывалось также мнение, что если в Кодекс включены нормы, касающиеся референдума, его нельзя называть Избирательным, а нужно подобрать дру-

гое название (например, «Кодекс о народных голосованиях»). По нашему мнению, стремление к терминологической чистоте не должно здесь играть доминирующей роли, и нет серьезных причин, по которым прилагательное «избирательный» не могло бы быть использовано в законе, регулирующем вопросы проведения референдума.

1.6.2. Регулирование в Избирательном кодексе вопросов проведения общероссийского референдума

Более сложна проблема регулирования в Избирательном кодексе вопросов, связанных с проведением общероссийского референдума. Пункт «в» ст. 84 Конституции РФ гласит, что Президент РФ «назначает референдум в порядке, установленным федеральным конституционным законом». Из данного положения Конституции был сделан вывод, что федеральный конституционный закон должен регулировать все вопросы, касающиеся общероссийского референдума. Эта концепция была реализована в Федеральном конституционном законе «О референдуме Российской Федерации» сначала в 1995 году, а затем и в новом законе 2004 года.

Такое решение имеет свою негативную сторону. Как отмечалось выше, процедуры при проведении выборов и референдума сходны. Их проводит одна и та же система избирательных комиссий, что требует синхронизации многих изменений, вносимых в избирательное и референдумное законодательство. В то же время внесение изменений в Федеральный конституционный закон требует квалифицированного большинства, из-за чего в регулировании избирательных и референдумных процедур могут возникать расхождения, как это было в период 1997–2004 годов.

Некоторые правоведы и политики изначально предлагали другую концепцию, согласно которой федеральный конституционный закон должен регулировать только вопросы назначения общероссийского референдума, а вопросы его проведения можно включить в Избирательный кодекс. Такая концепция была заложена в проекте кодекса, разработанном группой В.Л. Шейниса. В соответствии с ней Особенная часть проекта кодекса содержала раздел «Проведение референдума Российской Федерации».

По нашему мнению, наиболее целесообразен промежуточный вариант. В Федеральном конституционном законе следует регулировать все вопросы, связанные с назначением референдума (включая и выдвижение инициативы), и ряд других специальных вопросов (содержание бюллетеня, вступление в силу решения, принятого на референдуме, и т.п.). Поэтому нет смысла создавать в Особенной части Кодекса раздел о референдуме. В то же время в Общей части Кодекса следует отрегулировать многие процедуры, общие для выборов и референдумов, а также для референдумов всех уровней (для этого в Общую часть включен специальный раздел «Референдумный процесс»). Соответственно, эти вопросы следует изъять из Федерального конституционного закона.

1.6.3. Отзыв

Вопросы об отзыве депутатов и выборных должностных лиц задаются регулярно в ходе обсуждений проекта Избирательного кодекса. И мне необходимо обозначить свою позицию.

Прежде всего я должен отметить, что не считаю отзыв каким-то отдельным, особым способом выражения воли народа. Конституция РФ предусматривает два таких способа: выборы и референдум. И это правильно. Отзыв следует рассматривать как одну из разновидностей референдума, поскольку при отзыве, как и при любом другом референдуме, избиратели дают ответ на конкретный поставленный вопрос.

А дальше в российском законодательстве начинается путаница. Согласно Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» на референдум субъекта Российской Федерации, местный референдум не могут выноситься вопросы о досрочном прекращении срока полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, о персональном составе органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, об освобождении от должности должностных лиц. По сути это означает запрет на отзыв должностных лиц и может толковаться также и как запрет на отзыв депутатов.

Но в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» голосование по отзыву депутата, выборного должностного лица местного самоуправления выделено в отдельную форму народовластия наряду с выборами и референдумом. С моей точки зрения это – некорректный прием, призванный обойти запрет, предусмотренный Федеральным законом «Об основных гарантиях…». Получается, что таким способом можно обойти любые запреты. Например, запрет выносить на референдум вопросы о принятии или об изменении соответствующего бюджета легко обойти, назвав это «голосованием по вопросу принятия бюджета».

Исходя из этих соображений, я полагаю, что Избирательный кодекс не должен предусматривать отзыв в качестве отдельной, третьей формы народовластия. Проблема допустимости отзыва должна быть решена в той статье, которая определяет, какие вопросы могут быть вынесены на референдум. И если отзыв будет допущен, особенностям его проведения можно будет уделить одну или несколько дополнительных статей, подобно тому как в проекте Кодекса есть дополнительные статьи, посвященные особенностям местного референдума, затрагивающего права нескольких муниципальных образований.

Но вот главный вопрос: стоит ли предусматривать отзыв депутатов и выборных должностных лиц?

Скажу сразу: по вопросу об отзыве должностных лиц местного самоуправления у меня еще не сложилось окончательное мнение. Но и здесь проблем слишком много.

Что касается отзыва депутатов, то я считаю, что он недопустим. В первую очередь из юридических соображений.

Для начала посмотрим, как можно отозвать депутата, избранного в составе списка кандидатов. Кто может его отозвать? Если сама партия, то это – не отзыв (в нашем понимании этого термина как механизма народовластия), а элемент крепостного права. Избиратели данной партии? А как их определить в условиях тайного голосования? Все избиратели единого округа? Но с какой стати избирателю одной партии можно давать право решать, кто будет представлять в парламенте другую партию?!

Но если мы не можем отозвать депутата, избранного в составе списка кандидатов, то как быть в случае смешанной системы? Ведь не должно быть так, чтобы депутаты одного органа делились на два сорта: те, которых можно отозвать, и те, которых отозвать нельзя!

Впрочем, с отзывом депутатов, избранных по мажоритарной системе относительного большинства, тоже есть практически непреодолимые проблемы. Ведь если депутат избран голосами, скажем, 30% избирателей, то не получится ли так, что остальные 70% (или даже хотя бы 50%) сразу будут готовы голосовать за его отзыв?

Есть и более фундаментальный вопрос. Согласно современной теории, депутат после избрания становится представителем не только своего избирательного округа, но и всего населения той территории, где действует соответствующий парламент. И потому отзыв депутата, избранного от одномандатного (многомандатного) округа, затрагивает интересы не только избирателей данного округа. Представьте, к примеру, что некая партия, пользующаяся поддержкой 3% избирателей региона, сумела провести в региональный парламент одного кандидата по одномандатному округу. Очевидно, что этот депутат будет воспринимать себя представителем не только своего округа, но и тех самых 3% избирателей своей партии. За что его вполне резонно захотят отозвать избиратели его округа, симпатизирующие другим партиям. Но вправе ли они лишать представительства эти самые 3% избирателей?!

Подойдем теперь с другой стороны. Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 24 декабря 1996 года № 21-П выразил позицию, согласно которой «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.». Что же тогда остается? Ведь депутат, в отличие от выборного должностного лица, не принимает индивидуально никаких решений. Остается лишь систематического невыполнение депутатских обязанностей. Но в этом случае нет никакого смысла городить дорогостоящий и непредсказуемый (поскольку тут, как и при любом референдуме, без порога явки не обойтись) процесс отзыва, а гораздо пра-

вильнее решать вопрос о прекращении депутатских полномочий в судебном порядке.

Ко всем этим юридическим соображениям можно добавить и политические. Я убежден, что не только в нынешних условиях, но и при любых обстоятельствах институт отзыва депутата будет в гораздо большей степени, чем выборы, подвержен влиянию административного ресурса. И на практике он будет реализовываться не столько как инструмент народовластия, сколько как инструмент расправы исполнительной власти с неугодными депутатами. Сама возможность отзыва, его угроза не будет способствовать укреплению независимости представительной ветви власти.

В общем, отзыв является рудиментом советской правовой доктрины, в основе которой лежало представление о демократии как о власти большинства, а не власти народа.

2. Избирательные системы

2.1. Избирательные системы в Избирательном кодексе: концепция

2.1.1. О необходимости многообразия избирательных систем

Автор проекта исходит из убеждения, что не существует идеальной избирательной системы: любая избирательная система имеет свои достоинства и недостатки. Более того, эти достоинства и недостатки проявляются в различной степени в зависимости от множества факторов: функций и полномочий избираемого органа власти; размера территории, на которой проводятся выборы; состояния партийной системы; политической культуры избирателей и элиты, традиций и т.п.

Из этого представления, в частности, следует, что не может быть одной избирательной системы, которая хорошо подходила бы всем регионам и всем муниципальным образованиям: и мегаполисам, и северным разреженным территориям, и южным многонациональным сообществам и т.п.

В связи с этим в проекте предложен достаточно широкий перечень избирательных систем, которые можно будет использовать на выборах в Российской Федерации.

2.1.2. О необходимости описания избирательных систем

Высказывалось мнение, что нет необходимости описывать в Избирательном кодексе (или в ином «рамочном» законе) избирательные системы, которые могут применяться на региональных и муниципальных выборах. Было высказано также предположение, что описание избирательных систем займет в Кодексе слишком много места.

Это предположение опровергается результатами работы над проектом. Вопреки высказанным опасениям, описание избирательных систем не заняло в Кодексе значительное место, не раздуло Кодекс до невероятных размеров.

Что касается необходимости описания избирательных систем, то автор проекта исходит из следующих соображений.

От выбора избирательной системы зависит содержание очень многих разделов избирательного закона: определение избирательных округов, выдвижение и регистрация кандидатов и списков кандидатов, содержание избирательного бюллетеня, порядок голосования, порядок подсчета голосов, порядок определения результатов выборов и т.п.

Исходя из этого, в случае отказа от описания в «рамочном» законе избирательных систем необходимо отказаться и от включения в данный закон указанных выше разделов. Однако это по сути будет означать отказ от регулирования и защиты избирательных прав, что является предметом ведения Российской Федерации.

Иное решение в реальности приведет к тому, что указанные выше разделы будут описаны с точки зрения одной избирательной системы или небольшого числа избирательных систем. При этом возможны два варианта. В первом случае отсутствие положений, регулирующих указанные выше аспекты с точки зрения иных избирательных систем, будет трактоваться как фактический запрет на использование этих иных избирательных систем. Во втором случае регионам и муниципальным образованиям будет разрешено самим полностью регулировать данные аспекты, то есть при использовании этих иных избирательных систем федеральный законодатель снимает с себя всякую ответственность по защите избирательных прав граждан.

Всему этому есть примеры в истории российского избирательного законодательства. Первый подход был частично реализован в «рамочном» законе 1994 года, где не было статьи об избирательном бюллетене, а в статье «Установление результатов выборов» не было положений, привязанных к какой-либо избирательной системе. Однако при этом статья «Образование избирательных округов» и некоторые другие статьи не предусматривали образование многомандатных избирательных округов, хотя такие округа широко использовались в тот период и на региональных, и на муниципальных выборах.

Второй подход полностью восторжествовал в «рамочном» законе 1997 года. В нем были подробно изложены все аспекты выборов. Однако большинство положений этого закона (особенно в первоначальной редакции) были адекватны только с точки зрения мажоритарной избирательной системы относительного большинства в одномандатных избирательных округах. Уже с многомандатными избирательными округами возникло множество нестыковок, которые постепенно ликвидировались в течение последующих 8 лет. В отношении пропорциональной избирательной системы закон никак не ограничивал величину заградительного барьера (так, в Корякском АО был установлен 25%-ный барьер). Когда (уже в период действия «рамочного» закона 2002 года) регионы начали экспериментировать с открытыми списками, оказалось, что эта избирательная система не вписывается в рамки ряда статей «рамочного» закона и в то же время установленные региональными законами положения не обеспечивают избирательные права граждан.

Поэтому автор проекта считает необходимым установить в Избирательном кодексе четкий закрытый перечень всех допустимых избирательных систем и для каждой избирательной системы полностью либо рамочно урегулировать все аспекты избирательного процесса.

В результате региональному законодателю не нужно будет подробно прописывать процедуры, «изобретать велосипед». Его задача – просто выбрать готовые модели. То же самое касается муниципальных образований. Сейчас довольно часто региональный законодатель навязывает им одну или две определенные системы, в том числе и из-за нежелания описывать в законе разные варианты. Проект Кодекса предусматривает возможность муниципальных образований самостоятельно выбирать избирательную систему из достаточно широкого набора предложенных моделей (см. раздел 2.6.2).

2.1.3. О классификации избирательных систем

В работе над проектом автор использует классификацию избирательных систем, предложенную им ранее [3, 7, 9].

Классификация основана на трех параметрах (переменных): голосование за конкретного кандидата или партию; число мандатов в избирательном округе (один или много); способ голосования (категорическое, одобрительное, кумулятивное, преференциальное).

В соответствии со значениями этих переменных выделяются следующие 8 классов избирательных систем:

- мажоритарная;
- мажоритарно-преференциальная;
- единственного непередаваемого голоса;
- блоковая (мажоритарная в многомандатных округах с несколькими голосами у избирателя);
- кумулятивный вотум;
- единственного передаваемого голоса;
- закрытых партийных списков;
- смешанная (голосование одновременно за кандидатов и за партию).

В свою очередь некоторые из этих классов следует разделить на подклассы с учетом значения других переменных. Так, мажоритарную избирательную систему целесообразно разделять на мажоритарную систему относительного большинства и мажоритарную систему с перебаллотировкой. Блоковая избирательная система делится на системы неограниченного (число голосов у избирателя равно числу мандатов в округе) и ограниченного (число голосов у избирателя меньше числа мандатов в округе) вотума. Для смешанных систем автором предложено 4 подкласса:

- открытых партийных списков;
- «персонализированная» смешанная (связанная смешанная);
- «панаширование»;

– «добавочных представителей» (система, предложенная, в частности, в проекте В.И. Васильева и А.Е. Постникова в 1995 году; реализована недавно в Румынии).

Из этих 13 классов и подклассов автор не считает возможным использовать на российских выборах только 3: систему кумулятивного вотума (из-за плохой предсказуемости ее результатов), «панаширование» и систему «добавочных представителей» (из-за убеждения, подкрепленного одним из решений Конституционного Суда РФ, что голоса, поданные за конкретного кандидата, не могут автоматически засчитываться в качестве голосов, поданных за выдвинувшую кандидата партию).

Кроме того, из-за большого сходства в юридическом оформлении в проекте Избирательного кодекса в один тип (мажоритарная избирательная система в многомандатных избирательных округах) объединены оба подкласса блоковой системы и система единственного непередаваемого голоса.

Таким образом, в проекте предложено использовать 8 типов избирательных систем.

При этом т.н. «смешанная несвязанная» система не выделена в отдельный тип избирательной системы, поскольку юридически компоненты такой системы описываются раздельно. Кроме того, следует отметить, что возможно смешение на одних выборах не двух, а большего числа избирательных систем. Например, в Калининградской области в 2006 году, в Красноярском крае в 2007 году, в Забайкальском крае и Иркутской области в 2008 году использовались одновременно сразу три системы: пропорциональная (с закрытыми списками), мажоритарная относительного большинства и единственного непередаваемого голоса. В принципе же число вариантов смешения может быть довольно большим.

Следует отметить, что из восьми описанных в проекте типов систем в нашей стране в настоящее время применяются или применялись совсем недавно пять. Три остальных включены в проект, поскольку автор считает их наиболее перспективными. При этом ошибочно высказанное одним из экспертов мнение, что эти системы «реально не применяются почти нигде, кроме экзотических каких-то маленьких государств»: связанная смешанная система применятся в Германии, Новой Зеландии и ряде других стран, мажоритарно-преференциальная – в Австралии и в Боснии и Герцеговине, система единственного передаваемого голоса – в Австралии, Ирландии и на муниципальных выборах в США.

2.1.4. Адекватны ли сложные избирательные системы российским реалиям

Неоднократно высказывалось мнение, что открытые списки и преференциальные системы хороши в теории, но не адекватны пока российским реалиям. Этот момент нуждается в пояснении.

Во-первых, Кодекс пишется в расчете на длительную перспективу, а не только на сегодняшний момент. И то, что сегодня не адекватно реалиям, совсем скоро может стать вполне приемлемым. С этой точки зрения я полагаю, что преж-

девременную норму лучше сразу написать и заморозить, чем потом ее добавлять, корежа ранее написанный текст.

Во-вторых, важно понять, что мы никому не навязываем ни открытые списки, ни тем более преференциальные системы. На федеральном уровне эти системы не предусмотрены. Для региональных выборов субъект РФ может выбрать как открытые, так и закрытые списки, а также смешанную связанную систему. На муниципальном уровне тоже нет навязывания, поскольку Кодекс не заставляет на муниципальных выборах использовать пропорциональную систему.

В-третьих, Б.И. Макаренко верно заметил, что «надо пробовать осторожненько, и, наверное, с муниципального уровня». Но для того чтобы пробовать, эти системы должны быть предусмотрены Кодексом (выше, в разделе 1.3.2, я уже объяснял, что нынешнее федеральное законодательство этому препятствует).

Конструкция Кодекса как раз и позволяет для начала попробовать эти системы в тех муниципальных образованиях, где избиратели и элита к ним в наибольшей степени готовы. А потом, в случае успеха, постепенно, без рывков распространять их более широко, в том числе, возможно, и на региональном уровне. При этом открытые списки, скорее всего, со временем могут стать достаточно распространенными на региональном уровне, а преференциальные системы, вероятно, за исключением отдельных многоэтнических регионов, вряд ли выйдут на региональный уровень, да и на муниципальном уровне они вряд ли распространятся слишком широко. Тем не менее, они наверняка окажутся полезными во многих муниципальных образованиях и в некоторых регионах.

2.2. Мажоритарные избирательные системы

2.2.1. О мажоритарной избирательной системе с перебаллотировкой

В проекте используется название «мажоритарная избирательная система с перебаллотировкой» вместо более распространенного «мажоритарная избирательная система абсолютного большинства». Это название отражает принципиальный момент, связанный с тем, что при данной системе возможен вариант, когда для победы в первом туре требуется получение не абсолютного большинства голосов, а меньшего результата (35, 40, 45% и т.п.).

Так, анализ губернаторских выборов, проходивших в России с 1995 по 2004 годы [6], показал, что кандидат, получивший в первом туре более 40% голосов, побеждает и во втором туре (за редким исключением, связанным обычно с сильным снижением явки во втором туре). Кроме того, при наличии строки «против всех» голосование во втором туре по двум кандидатурам позволяет победителю получить всего около 34% голосов.

В связи с этим представляется не вполне целесообразным устанавливать в первом туре планку на уровне 50%. И если для президентских выборов можно сохранить эту планку, исходя из соображений большей легитимности избранного президента, то регионам и муниципальным образованиям следует предоставить возможность понижать эту планку вплоть до 40%. Стоит отметить, что в Арген-

тине планка прохождения в первом туре президентских выборов установлена на уровне 45%.

Кроме того, следует дать регионам и муниципальным образованиям большую свободу в выборе порядка выхода кандидатов во второй тур. Не обязательно, чтобы во второй тур выходили непременно два кандидата. Можно допускать и большее число кандидатов, ограничив участие во втором туре получением определенного уровня поддержки в первом (такой порядок действует во Франции).

2.2.2. О многомандатных избирательных округах

Как и в действующем законодательстве, в проекте Кодекса предлагается ограничить число мандатов в многомандатном округе (при использовании мажоритарной системы) пятью. Это связано с тем, что избирателю трудно делать осознанный выбор, когда создаются округа с большим числом мандатов. Поэтому проект Кодекса не предусматривает тех исключений, которые были внесены в п. 8 ст. 18 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав…» позднее.

Тем не менее, возможно более дифференцированно подойти к вопросу о размере многомандатного округа в зависимости от числа голосов, которые имеет избиратель.

В проекте Кодекса допускается создание многомандатных округов с разным числом мандатов (при этом в соответствии с позицией Конституционного Суда РФ все избиратели должны иметь одинаковое число голосов). В то же время в проекте не предусмотрена возможность образования одновременно одно- и многомандатных округов. Такое решение обусловлено в большей мере удобством правового регулирования, чем принципиальными соображениями, тем не менее автор пока не видит особых причин для того, чтобы допустить такое совмещение.

В проекте Кодекса допускаются разные варианты числа голосов, предоставленных избирателю: от одного голоса до числа мандатов в округе (с наименьшим числом мандатов). Хотя автор полагает, что наиболее целесообразно предоставлять избирателю один голос, он не считает возможным запрещать другие варианты, которые могут быть разумны при определенных обстоятельствах. При этом вариант с одним голосом у избирателя предложен для муниципальных выборов «по умолчанию».

2.3. Пропорциональные избирательные системы

2.3.1. Об открытых списках

Открытые списки, позволяющие избирателю отмечать в выбранном списке наиболее желательного для него кандидата, во многих случаях предпочтительнее закрытых, особенно тогда, когда избиратель хорошо знает кандидатов, включенных в список. Именно поэтому автор предлагает не допускать на муниципальных выборах систему закрытых списков.

Тем не менее, при использовании открытых списков следует избегать ошибок, допущенных в ряде российских регионов. В первую очередь необходимо,

чтобы все данные о подсчете голосов, поданных персонально за кандидатов, также заносились в итоговый протокол и публиковались. Во-вторых, все кандидаты, включенные в открытый список, должны фигурировать в избирательном бюллетене. В-третьих, неудачной является использованная в регионах форма голосования путем указания номера кандидата в списке: анализ показывает, что избиратели часто допускали ошибки. Голосование должно, как и в других случаях, осуществляться путем проставления знака напротив фамилии кандидата.

В-четвертых, из двух вариантов методики распределения мандатов, предложенных ЦИК РФ в 2002 году, автор отдает предпочтение методу «дополняющих голосов» (см. [9], с. 184–186, 259–261). Его достоинство в том, что он учитывает не только голоса за кандидатов, но и голоса избирателей, не выразивших персональных предпочтений. При этом данный метод отвечает одному из фундаментальных критериев: сводимости в предельных случаях к простым вариантам. Чем больше избирателей воспользуются своим правом проголосовать за конкретных кандидатов, тем в большей степени это будет влиять на распределение мандатов. Если воспользуются все, мы получим чистое распределение в соответствии с голосованием избирателей. И напротив: если никто из избирателей не воспользуется этим правом, мандаты будут распределены в последовательности, установленной партией.

2.3.2. Единый округ или несколько многомандатных

Один из наиболее принципиальных вопросов, вызвавших дискуссию, это вопрос о том, как проводить выборы по пропорциональной системе: в едином округе, охватывающем все страну, или разбивать территорию страны на несколько многомандатных округов.

Первый подход был реализован на выборах в Государственную Думу всех пяти созывов и предлагается в разрабатываемом проекте Кодекса. При этом привязка депутатов к определенным территориям достигается за счет разбиения списка на региональные группы.

Второй подход был реализован в 1917 году на выборах в Учредительное собрание. Приверженцами этого подхода являются В.Е. Чиркин, А.В. Кынев и Г.В. Голосов.

В.Е. Чиркин предлагает следующий вариант. Страна делится на несколько десятков (примерно 40–50) многомандатных избирательных округов. Округа будут неравными, чтобы не нарушать административные границы. От каждого округа могут избираться 10–15 депутатов (см. [11], с. 242–244).

По мнению В.Е. Чиркина, это дает несколько плюсов. Во-первых, в этих бюллетенях мы можем разместить фамилии кандидатов. То есть кандидаты будут индивидуализированы, и избиратели увидят фамилии людей, которые для них сравнительно узнаваемы. Во-вторых, это дает оживление деятельности региональных партийных организаций. Кандидатов будут выдвигать не центральное партийное начальство, а региональные и местные организации партий. Это повы-

сит их активность, работу среди населения. И в-третьих, это дает возможность ввести открытые списки.

А.В. Кынев в своих тезисах [43] предложил: «При проведении выборов по полностью пропорциональной системе должна быть исключена возможность выдвижения по всему региону единого списка кандидатов – регионы должны разбиваться на несколько территорий, по каждой из которых должен отдельно выдвигаться список избирательного объединения (а не территориальная группа внутри единого списка, как сейчас). Внутри каждой такой территории должно распределяться фиксированное количество мандатов, чтобы исключить возможность того, чтобы за счет манипуляций с явкой одни территории добивались завышенного представительства по отношению к другим… Часть мандатов могут носить корректировочный характер, и распределяться между списками после распределения в этих многомандатных округах с пропорциональной системой (аналогично, к примеру, избирательной системе Швеции). Аналогичный механизм можно предусмотреть для федеральных выборов».

По моему мнению, целесообразность такого подхода на региональных выборах еще меньше, чем на федеральных. Для случая региональных выборов его недостаток более очевиден: число депутатов в большинстве региональных парламентов не позволяет делить территорию субъекта РФ на округа с достаточным числом мандатов.

Поэтому для начала надо разобраться с выборами в Государственную Думу. Правда, из текста можно понять, что А.В. Кынев не настаивает на таком подходе в случае использования смешанной системы, а в проекте Кодекса не предусмотрено использование полностью пропорциональной системы ни на федеральных, ни на региональных выборах.

В статье Г.В. Голосова (см. [41], с. 91–97) предложены три варианта, но принципиальным положением является то, что округа должны быть по возможности малой величины (6–8 мандатов). Наиболее простой и понятный из этих вариантов – избрание Государственной Думы в пропорциональных округах различной величины, образованных на основе субъектов РФ. При этом все 450 мандатов предполагается замещать в 83 округах, т.е. Г.В. Голосов не предусмотрел корректировочные мандаты.

Таким образом, существуют две принципиально разные модели разбиения страны на округа: 1) соответствующие субъектам РФ (83) и 2) более крупные (25–50). Начнем с первой модели, которая соответствует модели выборов в Учредительное собрание (с той разницей, что тогдашние губернии были крупнее нынешних областей). Соответствует она и мировой практике: в странах, где выборы по пропорциональной системе проводятся в нескольких многомандатных округах, эти округа создаются на основе административно-территориальных единиц. Однако к российским условиям (большое число субъектов РФ и небольшое число избирателей в большинстве субъектов РФ) данная модель подходит плохо.

Модель с разделением страны на 83 избирательных округа

Разделим, как предлагает Г.В. Голосов, 450 мандатов между 83 субъектами РФ пропорционально численности избирателей. Данные о численности избирателей я взял из сводной таблицы ЦИК РФ по выборам Президента РФ 2 марта 2008 года. Для распределения мандатов между регионами использована методика, которая включена в Избирательный кодекс (в статью, посвященную распределению одномандатных избирательных округов между регионами) и которая, по моей оценке, дает оптимальное распределение по критерию сумма модулей разности между отношением числа избирателей к средней норме представительства и числом мандатов.

Получаем следующее распределение. В 12 регионах должны быть созданы одномандатные округа, т.е. в них никакой пропорциональной системы использовано быть не может, а придется применять мажоритарную систему. В 9 регионах будут созданы двухмандатные округа, в 14 – трехмандатные, еще в 14 – четырехмандатные, в 9 – пятимандатные. Таким образом, еще в 46 регионах пропорциональность окажется весьма условной. И в целом получается, что в большинстве регионов мы не сможем обеспечить полноценно пропорциональную систему.

Г.В. Голосов считает, что оптимальным является размер округа 6–8. Однако округов с таким размером получится всего 10 из 83.

Впрочем, с мнением Г.В. Голосова об оптимальности 6–8-мандатых округов я согласиться не могу. Не показалась мне убедительной и цитированная им статья Кэри и Хикса.

В первую очередь следует учитывать тот факт, что эффект пропорциональности проявляется в полной мере только при достаточно большом числе распределяемых в округе мандатов – не менее 15–20. В некоторых странах, где создаются округа с меньшим числом мандатов, распределяемых по пропорциональной системе, для компенсации этого недостатка вводится дополнительное распределение мандатов в едином округе. Однако это существенно усложняет избирательную систему и в то же время не компенсирует полностью недостатки, связанные с небольшими размерами округов.

Критикуя 7%-ный барьер, Г.В. Голосов не акцентирует внимание на том, что в восьмимандатном округе порог исключения (т.е. верхний уровень реального барьера) составляет около 11%. Иными словами, при такой схеме партии, получающие поддержку менее 10%, могут провести своих кандидатов лишь в небольшом числе регионов (только в 11 регионах число распределяемых мандатов превысит 10).

Модель с разбиением страны на укрупненные многомандатные округа

Что касается модели, предложенной В.Е. Чиркиным и А.В. Кыневым, то, будучи существенно более сложной, чем модель, предусматривающая единый избирательный округ и списки, разбитые на региональные группы, она не дает перед последней существенных преимуществ. Так, вряд ли будет реализованы декларируемые В.Е. Чиркиным достоинства. Поскольку большинство округов будут

включать несколько регионов, то в выдвижении списков по этим округам все равно решающую роль будет играть центральное партийное руководство. И кандидаты, включенные в эти списки, будут узнаваемы лишь в своих регионах.

Не гарантирует такая система и справедливое распределение мандатов между регионами. В случае использования закрытых списков внутри каждого округа распределение мандатов между регионами будет зависеть не от итогов голосования, а от расположения кандидатов в списке. Другое дело, что, как отмечают и В.Е. Чиркин, и А.В. Кынев, эта модель позволяет использовать открытые списки. В случае открытых списков можно надеяться на более справедливое региональное представительство, но и в этом случае оно не гарантировано.

Однако я считаю внедрение открытых списков на выборах в Государственную Думу преждевременным: их желательно для начала опробовать на региональных выборах. Пока они применялись только в четырех регионах, но по ряду причин только одну из таких кампаний (в Тверской области) можно считать модельной. Однако именно после этой кампании было принято решение отказаться от открытых списков.

В данной же ситуации можно сразу прогнозировать, что применение открытых списков в округах, объединяющих несколько регионов, будет способствовать манипуляциям: административный ресурс региональной власти будет направлен на продвижение своих кандидатов.

Следует также отметить, что практически любое объединение регионов в более крупные округа будет искусственным. Единственное исключение – создание многомандатных округов, соответствующих федеральным округам. Однако и сами эти округа в большой степени искусственны, в частности, они не соответствуют сложившемуся ранее делению страны на экономические районы. К тому же такое деление довольно неравномерно с точки зрения численности избирателей. В результате, если распределять по пропорциональной системе 225 мандатов, то на Дальневосточный ФО придется всего 10 мандатов. Кроме того, создание Северо-Кавказского ФО показало, что нарезка страны на федеральные округа не является стабильной.

При этом следует учитывать, что любая жесткая нарезка округов будет в той или иной степени выгодна одной или нескольким партиям и не выгодна другим. Тем самым закладывается возможность для манипулирования округами, которую трудно предотвратить законодательными ограничениями. Напротив, модель, предусматривающая единые списки, разбитые на региональные группы, позволяет каждой партии осуществлять такую нарезку групп (и соответственно объединение регионов), которая удобна именно ей.

Искусственное объединение регионов в округа приведет к тому, что партии будут вынуждены ставить во главе окружных списков либо политиков федерального уровня – москвичей (что в значительной степени обесценивает идею), либо политиков, хорошо известных лишь на меньшей части территории округа. Между тем, мы должны учитывать специфику России, в частности, то, что авторитет и

известность у политиков федерального уровня неизмеримо выше, чем у политиков регионального уровня.

В связи с этим полагаю, что принятая в нашей стране система разбиения единого федерального списка на региональные группы (с центральной частью) в большей степени соответствует российской специфике. Эта система заложена и в проекте Избирательного кодекса.

2.3.3. Разбиение партийного списка на территориальные группы

В проекте Избирательного кодекса учтен негативный опыт, и в него внесены положения, предотвращающие принуждение к разбиению списка на неадекватно большое число территориальных групп. Это связано с тем, что, во-первых, при таком разбиении возникает риск непредставленности части территорий в списочной части депутатского корпуса; во-вторых, у партий, имеющих шансы на получение небольшого числа мандатов, кандидаты, включенные в некоторые территориальные группы, практически лишаются шансов быть избранными и соответственно лишаются стимулов бороться за победу.

В связи с этим в проекте предусмотрено, что минимальное число территориальных групп кандидатов, устанавливаемое региональным законом, не может быть более одной трети от числа мандатов, распределяемых в едином избирательном округе.

Для выборов депутатов Государственной Думы предусмотрено, что список кандидатов должен быть разбит не менее чем на 15 территориальных групп кандидатов. В состав территорий, соответствующих территориальным группам кандидатов, должны полностью входить территории одномандатных избирательных округов, образованных для выборов депутатов Государственной Думы, то есть максимально возможное число территориальных групп составляет 225. Тем самым партии получают широкие права для разбиения своего списка в соответствии с их возможностями и прогнозируемым числом завоеванных мандатов (от 15 до 225 групп). Предусмотрено также, что число избирателей, зарегистрированных на территории, соответствующей территориальной группе кандидатов, не должно быть больше 10 миллионов.

Число 10 миллионов взято исходя из численности самого большого субъекта РФ (Москвы), с тем чтобы не заставлять партии разрезать этот регион. Минимальное число территориальных групп взято с тем расчетом, чтобы партии имели возможность разбивать список на примерно равные по численности избирателей группы, не разрезая при этом Москву.

2.3.4. О связанной смешанной системе

В проекте предлагается использовать связанную смешанную избирательную систему для выборов депутатов Государственной Думы, а также в качестве системы, действующей «по умолчанию» на выборах депутатов законодательного органа субъекта РФ.

Выбор данной системы обусловлен тем, что она, по мнению автора проекта, наилучшим образом позволяет соединить достоинства мажоритарной и пропорциональной систем и компенсировать их недостатки. С одной стороны, она обеспечивает пропорциональное представительство партий (с не очень большими искажениями), с другой – дает избирателю возможность голосовать за конкретных лиц, в том числе и за независимых кандидатов.

За образец взята избирательная система, применяемая в Германии на выборах в бундестаг. В то же время предлагаемая в проекте система имеет и ряд отличий.

Первое отличие заключается в том, что в Германии установлено плавающее число депутатов бундестага: если партия в какой-либо земле получит по одномандатным округам больше мандатов, чем ей в этой земле полагается мандатов по пропорциональной системе, приходится увеличивать на эту разность число депутатов бундестага (это так называемые «дополнительные мандаты»). В Российской Федерации Конституция устанавливает фиксированное число депутатов Государственной Думы. В связи с этим методика распределения мандатов несколько модифицирована, с тем чтобы отказаться от принципа «дополнительных мандатов».

Второе отличие связано с тем, что в Германии партии выдвигают в каждой земле отдельный земельный список. В проекте Кодекса предлагается сохранить ставшую уже традиционной для Российской Федерации модель разбиения единого федерального списка на территориальные группы. При этом следует отметить, что в Германии, хотя партии и выдвигают земельные списки, но итоги подводятся по общефедеральному округу. Таким образом, территориальные группы, используемые на выборах депутатов Государственной Думы, по сути являются аналогами земельных списков на выборах в бундестаг; главное отличие – в наличии еще и центральной части списка.

Принципиальными характеристиками связанной смешанной системы являются следующие. Выборы проводятся в едином избирательном округе и в 225 одномандатных избирательных округах. В едином округе конкурируют партийные списки, в одномандатных – кандидаты, выдвинутые партиями, и независимые кандидаты. Каждый избиратель имеет два голоса – по единому округу и соответствующему одномандатному округу.

Сначала подводятся итоги по одномандатным округам по правилам мажоритарной системы относительного большинства. Затем определяется число мандатов, подлежащее распределению в едином округе. Это число равно 450 минус количество мандатов, завоеванных в одномандатных округах независимыми кандидатами и кандидатами от партий, не допущенных к распределению мандатов.

Вычисленное число мандатов распределяется между партиями, допущенными к распределению мандатов. Затем для каждой партии из этого числа вычитается число мандатов, завоеванных ее кандидатами в одномандатных округах. Полученное число мандатов распределяется между кандидатами из партийного списка.

Таким образом, каждая допущенная к распределению мандатов партия в целом получает мандаты в пропорции с полученным числом голосов. В то же время очередность получения мандатов партийными кандидатами в значительной степени зависит от избирателей, поскольку в первую очередь мандаты получают кандидаты, победившие в одномандатных округах.

Особая ситуация возникает, если партия, допущенная к распределению мандатов, получит по одномандатным округам больше мандатов, чем ей причитается по единому округу. В Германии для этого случая предусмотрены т.н. «дополнительные мандаты». Поскольку по российский Конституции в Государственной Думе фиксированное число депутатов, в проекте Кодекса предусмотрен другой механизм. Он заключается в том, что данная партия (получившая свои мандаты в одномандатных округах) исключается из числа партий, допущенных к распределению мандатов по единому округу, и после этого проводится новое распределение мандатов. Однако, по оценкам автора, такие случаи будут крайне редкими (если вообще будут встречаться).

Хотелось бы подчеркнуть важное отличие этой системы от смешанной несвязанной системы, действовавшей на выборах в Государственную Думу в 1993–2003 годах и действующей сейчас в большинстве регионов, которая предусматривает раздельное распределение мандатов по мажоритарной и пропорциональной составляющим. При такой системе определенная партия имеет возможность, забрав все мандаты в мажоритарных округах, получить непропорционально большое представительство в парламенте (что мы уже наблюдали в ряде регионов). При связанной смешанной системе партия, забравшая все мандаты в мажоритарных округах, не получит от этого никакого преимущества, если ее результат по пропорциональной системе превысит 50%, или получит незначительное преимущество, если за ее список проголосует менее 50%.

В качестве примера того, как работает связанная смешанная система, в таблице приведены результаты распределения мандатов по итогам голосования на выборах депутатов Государственной Думы 2003 года при использовании трех систем – полностью пропорциональной, смешанной несвязанной (которая и применялась тогда) и связанной смешанной при одном и том же заградительном барьере (3%).

Как видно из таблицы, связанная смешанная система дает даже большее приближение к пропорциональности, чем так называемая полностью пропорциональная система, где допускаются искажения за счет партий, не преодолевших заградительный барьер. Это можно проверить с помощью объективных индикаторов. Так, индекс Лузмора–Хэнби (полусумма модулей отклонений доли мандатов от доли голосов) для смешанной несвязанной системы получается равным 14,8%, для полностью пропорциональной системы – 11,2%, а для связанной смешанной – 7,2%. И при этом связанная смешанная система сохраняет такие достоинства мажоритарной системы, как возможность баллотироваться непартийным кандида-

там, лучшую связь кандидатов с избирателями и более слабое влияние партийной бюрократии на состав депутатского корпуса.

Число мандатов, которое получили бы партии и блоки при использовании различных моделей по итогам голосования на выборах 2003 года

Партия или блок	Доля голосов	пропорциональная система		смешанная несвязанная система		связанная смешанная система	
		мандаты	доля	мандаты	доля	мандаты	доля
«Единая Россия»	37,6%	197	43,8%	203	45,1%	157	34,9%
КПРФ	12,6%	66	14,7%	45	10,0%	53	11,8%
ЛДПР	11,5%	60	13,3%	30	6,7%	48	10,7%
«Родина»	9,0%	48	10,7%	32	7,1%	38	8,4%
«Яблоко»	4,3%	23	5,1%	15	3,3%	18	4,0%
СПС	4,0%	21	4,7%	13	2,9%	16	3,6%
АПР	3,6%	19	4,2%	12	2,7%	15	3,3%
РПП–ПСС	3,1%	16	3,6%	8	1,8%	13	2,9%
ПВР–РПЖ	1,9%	0	0	3	0,7%	3	0,7%
НПРФ	1,2%	0	0	18	4,0%	18	4,0%
НК–АР	0,8%	0	0	0	0,2%	1	0,2%
«Развитие предпринимательства»	0,4%	0	0	1	0,2%	1	0,2%
ВР–ЕС	0,3%	0	0	0	0,2%	1	0,2%
самовыдвиженцы	–	0	0	68	15,5%	68	15,5%

Примечания. Заградительный барьер для всех систем считался равным 3%. При расчете для смешанных систем учитывались победители в тех трех одномандатных округах, где выборы были признаны несостоявшимися из-за высокой доли голосов «против всех».

Главным аргументом против использования связанной смешанной системы является опасение, что она будет стимулировать партии «скрывать» своих кандидатов, выдвигая их как независимых. Однако, по мнению автора, есть ряд факторов, которые будут препятствовать таким манипуляциям.

Во-первых, кандидаты, баллотирующиеся как независимые, не будут работать на имидж партии. А ведь это будут наиболее сильные кандидаты, иначе у них мало шансов победить в округе. Кроме того, проект предусматривает сохранение права партийного кандидата баллотироваться одновременно в округе и по списку, а независимые кандидаты возможности баллотироваться по списку иметь не будут.

Во-вторых, независимый кандидат, избранный депутатом, не будет иметь обязательств перед партией. Для него, в отличие от депутата, выдвигавшегося от партии, не должно быть запрета на вступление во фракцию любой партии. Это также заставит партии осторожнее относится к «сокрытию» кандидатов.

2.4. О заградительном барьере и методиках распределения мандатов

2.4.1. Обоснование заградительного барьера

Заградительный барьер приводит к искажению пропорциональности представительства и является определенным ограничением избирательных прав граждан. Поэтому я согласен с теми коллегами, которые говорили, что наличие заградительного барьера и его величина должны быть обоснованы. На мой взгляд, такое обоснование есть.

В то же время в выступлениях некоторых коллег звучали предложения: «барьер должен быть равен одному мандату», «порог должен быть 0,22%». Попробую объяснить коллегам их ошибку.

Мы все исходим из фундаментальной посылки: итоги голосования отражают позицию, мнения, предпочтения избирателей. Но каждый, кто занимался научными, инженерными, экономическими и тому подобными расчетами, знает, что любая величина рассчитывается с определенной точностью. Если, например, мы говорим, что напряжение в розетке 220 вольт, это не значит, что в ней не может быть 219 или 221. И если экскурсовод в музее говорит, что статуе 10 тысяч лет, это не значит, что на следующий год он скажет: ей 10 тысяч лет и один год.

Точно так же с волеизъявлением избирателей. Есть масса факторов, вносящих искажения. Не будем здесь говорить о «систематических ошибках», обусловленных использованием манипулятивных технологий и в первую очередь административного ресурса. Есть и «случайные ошибки»: часть избирателей могла по ошибке поставить галочку не в тот квадрат, часть могла голосовать наобум, методом случайного тыка, часть могла сделать выбор на основе случайных факторов.

Каков уровень такого «шума»? О.Н. Каюнов в одной из своих старых работ предложил использовать в качестве индикатора «шума» долю недействительных бюллетеней. Здесь есть проблема: никто всерьез не исследовал статистику недействительных бюллетеней. Сейчас, когда отменили голосование «протии всех», недействительные бюллетени стали явно использоваться в протестных целях. Возможно, они частично использовались с этой целью и ранее. Тем не менее, можно предполагать, что до отмены строки «против всех» недействительные бюллетени были в основном результатом ошибок избирателей.

По представлению автора, основанному на исследовании электоральной статистики, менее 1% – это явный «шум», между 1 и 2% – скорее всего «шум», больше 3% – это уже точно не «шум».

Иными словами, партия, получившая на выборах менее 1% голосов, скорее всего, не представляет никакой устойчивой группы избирателей, а ее результат абсолютно случаен.

Из этих рассуждений следует, что барьер на уровне 2–3% существенно права избирателей не нарушает. Однако это недостаточное основание для введения барьера. Ведь если явление безвредное, то с ним не надо бороться путем запретов и ограничений. Поэтому важно показать, в чем вред наделения мандатами партий, получивших столь небольшую долю голосов.

И тут надо сразу заметить: если число партий принудительным путем сокращено до семи – вреда от отсутствия барьера уже нет никакого. В такой ситуации барьер совершенно излишен. Но если партийное законодательство будет либерализовано, если число партий вновь вырастет до нескольких десятков, то ситуация кардинально изменится.

Если на выборах в Государственную Думу барьер будет равен 1/450=0,22%, или 1/225=0,44%, или вообще не будет барьера (а это при использовании для распределения мандатов методики Хэйра-Нимейера дает порог включения значительно ниже 0,22%, так, при распределении 225 мандатов между 43 списками он составляет всего 0,01%), то это послужит стимулом для катастрофического дробления партийного поля. Деятелю, рвущемуся в политику, достаточно будет создать партию, зарегистрировать возглавляемый им партийный список (кого он включит в него – совершенно неважно) – и у него появляются очень хорошие шансы получить думский мандат: 0,2–0,3% избирателей за этот список случайно да проголосуют. Число таких квазипартий начнет расти, и в Думе мы получим несколько десятков депутатов, которые никаких избирателей реально не будут представлять, и будут только мешать ее работе.

Поэтому главное обоснование для введения заградительного барьера – обеспечение работоспособности парламента. С одной стороны, барьер позволяет избежать чрезмерного фракционного дробления парламента. С другой стороны, он отсекает от распределения мандатов партии, которые не могут создать полноценные фракции из-за небольшого числа мандатов, причитающихся им при отсутствии барьера.

Однако проблема работоспособности парламента проявляется по-разному в зависимости от его численности. Так, в случае выборов депутатов Государственной Думы полностью по пропорциональной системе преодоление 3% дает не менее 14 мандатов, что вполне достаточно для создания полноценной фракции; поэтому для такого случая барьер выше 3% будет чрезмерным. При избрании по спискам 225 депутатов барьер может быть повышен, но не более чем до 5%.

Для региональных парламентов с небольшим числом депутатов заградительный барьер не играет столь большой роли в повышении работоспособности

парламента, поскольку, во-первых, при таком числе депутатов он может быть работоспособен и без создания фракций, во-вторых, при распределении по спискам, скажем, 20 мандатов преодоление даже 7%-ного барьера гарантирует прохождение всего одного–двух кандидатов. В принципе, на региональных выборах можно обходиться без заградительного барьера, поскольку само небольшое число распределяемых по спискам мандатов создает «естественный барьер». В то же время, для таких случаев установление барьера на уровне 4–5% по указанной выше причине не приводит к существенному нарушению избирательных прав граждан.

Что касается количества фракций, то на основе анализа большого массива российских региональных выборов я могу дать следующую оценку: 5%-ный барьер практически обеспечивает умеренное количество фракций (не более 7), при снижении барьера до 3% число фракций может увеличиться до 10 (что еще находится в допустимых пределах), дальнейшее снижение барьера уже становится опасным. Но здесь также ситуация различается для больших и малочисленных парламентов: для последнего большое число фракций не столь катастрофично, поскольку он может быть работоспособен и без фракционного структурирования.

Есть и другие проблемы, связанные с отсутствием барьера или низким барьером. Так, отмечалось, что малые фракции при сильно раздробленном парламенте часто имеют реальное влияние, непропорциональное их доле, несоразмерное их поддержке в обществе (Израиль – хороший тому пример). Это особенно проявляется в странах с парламентским режимом, но может проявляться и при президентско–парламентском режиме.

Таким образом, при решении вопроса о величине заградительного барьера следует применить принцип соразмерности, то есть сопоставить вред от повышения барьера с вредом от его понижения. По мнению автора, при увеличении барьера выше 5% вред от такого повышения существенно возрастает, а польза минимальна. При уменьшении барьера ниже 3% существенно растет вред от такого снижения и не сильно увеличивается польза. Иными словами, оптимальная величина барьера лежит в интервале 3–5%. Во всяком случае, для таких парламентов, как Государственная Дума.

Что касается региональных и муниципальных выборов, то, учитывая приведенные выше соображения, можно было бы в Избирательном кодексе просто запретить устанавливать барьер для них. Но, во-первых, у нас все же есть регионы, где законодательный орган насчитывает около сотни депутатов, и там ситуация несколько иная (и, кроме того, мы не можем исключить, что в будущем не возникнет тенденция к увеличению численности этих органов). Во-вторых, очевидно, что установление барьера для выборов в Государственную Думу и одновременно запрет на установление барьера на региональных выборах вызовут непонимание, на преодоление которого уйдет много сил. Поэтому, исходя из небольшого вреда от барьера на уровне 4–5%, проект Кодекса оставляет региональным законодателям право на установление такого барьера.

Некоторые коллеги не совсем корректно интерпретируют наличие барьера как то, что избирательные комиссии решают, кого допустить в парламент. Избирательные комиссии решают это на основании закона, у них никакой возможности для произвола тут нет. Что касается парламента, который устанавливает барьер в законе, то он, на мой взгляд, вправе позаботиться о своей работоспособности.

Некоторые эксперты приводили в качестве примера Португалию, где никакого барьера нет, и Израиль, где барьер составляет всего 2%. Но пример Португалии не корректен: там мандаты распределяются в небольших округах, и при этом применяется метод д'Ондта – в результате при отсутствии законодательно установленного барьера получается довольно высокий реальный барьер. Что касается Израиля (где, кстати, Кнессет существенно меньше Государственной Думы), то, на мой взгляд, там барьер занижен, и они от этого страдают. Увеличение же барьера встречает сопротивление тех партий, которые прошли в Кнессет благодаря низкому барьеру. Тем не менее, барьер там постепенно повышается: еще не так давно он составлял 1%, а теперь 2%.

2.4.2. Системная взаимосвязь параметров

Ю.А. Дмитриев неоднократно высказывал мысль о том, что барьер должен быть единым для всех выборов (см., например, [81]). Некоторые эксперты выступали за то, чтобы императивно закрепить в Кодексе верхний предел барьера для любых выборов – не более 3%. Полагаю, что это ошибочная точка зрения.

Дело в том, что заградительный барьер не является единственной нормой, влияющей на прохождение партийного списка в представительный орган. Он находится в комплексе с числом распределяемых мандатов и методикой их распределения. И если следовать логике, по которой барьер должен быть единым, то тогда и число распределяемых мандатов должно быть единым для всех – и для Государственной Думы, и для Магаданской областной Думы, и для муниципального совета города Зея. Но это, конечно, абсурд.

Если мы устанавливаем максимально допустимую величину заградительного барьера на определенном уровне (3, 4 и 5%), то мы должны позаботиться и о том, чтобы списки, преодолевающие такой барьер, получали мандаты. Сделать это можно несколькими способами. Один из них – закрепить в законе порядок, по которому список, преодолевший барьер, должен получить не менее одного мандата (как это сделано недавно Федеральным законом от 22 апреля 2010 года № 63-ФЗ). Однако такой вариант, во-первых, стимулирует использование методик, нарушающих пропорциональность, во-вторых, практически препятствует отказу от заградительного барьера.

Другой поход требует, чтобы величина заградительного барьера была увязана с числом распределяемых мандатов и методикой их распределения.

Теория говорит следующее. Для каждого метода распределения мандатов можно определить т.н. порог исключения – долю голосов, которая гарантирует получение хотя бы одного мандата. Этот порог зависит от числа распределяемых

мандатов (m) и в общем случае также от числа участвующих в выборах списков (n). Другой показатель – порог включения, т.е. доля голосов, не набрав которой, партия не имеет шансов получить хотя бы один мандат.

Для метода д'Ондта порог исключения не зависит от числа списков и равен 1/(m+1).

Для многих других методов (Хэйра-Нимейера, Сент-Лагюе, датского и др.), кроме метода делителей Империали (который мы не будем рассматривать, так как доказано, что он не может считаться методом пропорционального распределения [19]) порог исключения увеличивается с ростом числа списков и в пределе (когда число списков превышает число мандатов) также равен 1/(m+1).

Таким образом, при использовании любого метода пропорционального распределения мандатов мы можем гарантировать, что список, преодолевший 5%-ный барьер, получит хотя бы один мандат, если распределяется не менее 19 мандатов (для 4%-ного барьера – 24 мандата, для 3%-ного – 33 мандата).

Однако если мы не ставим задачу гарантировать получение хотя бы одного мандата для любого теоретически возможного, в т.ч. и крайне маловероятного, случая, то планку минимального числа распределяемых мандатов можно снизить. Скажем, представляется маловероятным одновременное преодоление 5%-ного барьера более чем 8 списками. Списки же, не преодолевающие заградительный барьер, могут порог исключения только снизить. Поэтому, если мы будем исходить из того, что число списков не превышает 8, то для метода Хэйра-Нимейера минимальное число мандатов, гарантирующее получение списком, преодолевшим 5%, хотя бы одного мандата, составляет 18, для метода Сент-Лагюе – 13, а для датского метода – 11.

Таким образом, для обеспечения представительности регионального или муниципального органа необходимо, с одной стороны, ограничить сверху размер устанавливаемого региональным законом заградительного барьера, с другой стороны, ограничить снизу число мандатов, распределяемых по пропорциональной системе. При этом, как ясно из приведенных выше данных, такое ограничение должно быть увязано с методикой распределения мандатов.

Автор полагает, что федеральный законодатель вправе установить единую для всех выборов методику, поскольку в этом вопросе никакой региональной специфики нет и быть не может. Тем самым будет установлена гарантия от использования методик, существенно искажающих пропорциональность распределения (метод делителей Империали и др.). Поэтому в проекте предложена в качестве универсальной методика, основанная на квоте Хэйра и правиле наибольшего остатка (метод Хэйра-Нимейера). Эта методика, во-первых, простая и понятная, во-вторых, вполне справедливая, в-третьих, традиционна для российских выборов.

Тем не менее, остаются некоторые проблемы. Недостаток метода Хэйра-Нимейера состоит в том, что у него большой разрыв между порогами включения и исключения. Поэтому его использование без заградительного барьера не опти-

мально, поскольку в этом случае партии, ее кандидатам и избирателям трудно оценить, какие у этой партии шансы на прохождение в парламент.

Кроме того, как показано ранее, порог исключения у метода Хэйра-Нимейера выше, чем у методов Сент-Лагюе и датского. Это значит, что при использовании указанных методов делителей можно было бы обеспечить получение партией, преодолевшей 5%-ный барьер, одного мандата и при меньшем числе распределяемых мандатов.

Так, при использовании на региональных выборах метода Хэйра-Нимейера и 4%-ного барьера по пропорциональной системе необходимо распределять не менее 22 мандатов. А при использовании на муниципальных выборах метода Хэйра-Нимейера и 5%-ного барьера по пропорциональной системе необходимо распределять не менее 18 мандатов. Однако, если для региональных выборов такое ограничение числа распределяемых мандатов можно считать вполне разумным (поскольку региональные законодательные органы не должны быть слишком малочисленными), то для муниципальных выборов данное ограничение может быть оценено как чрезмерное.

В качестве альтернативного нами рассматривался вариант, допускающий использование для распределения мандатов метода Сент-Лагюе и/или датского. При этом можно было установить, что в случае использования метода Хэйра-Нимейера должно распределяться не менее 18 мандатов, в случае использования метода Сент-Лагюе – не менее 13 мандатов, а в случае использования датского метода – не менее 11 мандатов.

Однако в результате обсуждения было решено не усложнять Кодекс введением дополнительных методик. Учитывалось также мнение многих коллег о нецелесообразности использования пропорциональной избирательной системы в небольших муниципальных образованиях с малочисленными представительными органами.

2.4.3. Параметры, установленные в проекте Избирательного кодекса

Исходя из приведенных выше соображений, мы для муниципальных выборов установили максимальное значение барьера на уровне 5% и минимальное число распределяемых мандатов на уровне 18; для региональных выборов максимальное значение барьера на уровне 4% и минимальное число распределяемых мандатов на уровне 22. Таким образом, реальный барьер на этих выборах также не будет превышать максимально допустимый (соответственно 4 и 5%). При этом у регионов и муниципальных образований остается право устанавливать более низкий барьер или не устанавливать его вовсе.

На выборах же депутатов Государственной Думы, учитывая важность обеспечения ее высокой представительности, мы сочли возможным снизить барьер до 3%.

Кроме того, в проекте Кодекса предложен переход на «плавающий барьер», если списки, преодолевшие барьер, получат в сумме менее 75% голосов, а не 50

или 60%, как в действующем законодательстве. Тем самым гарантируется более высокий минимальный уровень представительности парламента.

При этом, в отличие от недавно принятого федерального закона (от 22 апреля 2010 года № 63-ФЗ), в проекте Кодекса не предусмотрена норма, согласно которой каждому списку кандидатов, допущенному в соответствии с законом к распределению депутатских мандатов, должно быть распределено не менее одного депутатского мандата. Тем самым мы допускаем, что список, допущенный к распределению мандатов, может по результатам распределения не получить ни одного мандата. Это тем более нетрудно сделать, что в проекте Кодекса, в отличие от действующего законодательства, партия, список которой допущен к распределению мандатов, не получает никаких дополнительных преференций. Преимущество такого подхода еще и в том, что он не затрудняет отказ от заградительного барьера, поскольку при отсутствии барьера допущенными к распределению мандатов оказываются все участвующие в выборах списки.

2.5. О преференциальных избирательных системах

Главной особенностью преференциальных избирательных систем является способ голосования избирателя. Избиратель ранжирует кандидатов в порядке своего предпочтения, ставя в избирательном бюллетене против их фамилий соответствующие числа (начиная с 1).

Преференциальные избирательные системы могут быть двух видов: в одномандатных и многомандатных округах. В первом случае избирательную систему можно назвать мажоритарно-преференциальной (иногда ее очень неудачно называют системой «альтернативного голосования»), во втором случае система получила название системы единственного передаваемого голоса. Принципиальное различие между ними состоит в методике определения победителя (победителей): в первом случае передаются голоса, начиная с тех, которые отданы самым непопулярным кандидатам; во втором случае процесс передачи начинается с «избыточных» голосов, полученных избранными кандидатами.

Мажоритарно-преференциальная система может быть использована для выборов должностных лиц – она позволяет кандидатам получать абсолютное большинство голосов в один тур. Для выборов депутатов целесообразнее использовать систему единственного передаваемого голоса.

Главным достоинством преференциальных избирательных систем является то, что они позволяют в наибольшей степени учесть волю избирателей. Помимо этого, они обладают и рядом иных достоинств. В частности, система единственного передаваемого голоса позволяет достичь пропорционального представительства, причем не только по партийному признаку, а по любому признаку, который важен для избирателей, например, по этническому. В этой связи автор полагает, что этнические квоты, хотя и допустимы в определенных условиях, тем не менее не являются оптимальным решением проблемы представительства малых наро-

дов. И с этой точки зрения система единственного передаваемого голоса может рассматриваться как альтернатива этническим квотам.

Главным недостатком преференциальных систем является сложность подсчета голосов и определения победителей. В частности, они требуют централизованного подсчета голосов, то есть все бюллетени необходимо свезти в окружную комиссию и там уже вести подсчет. Однако при автоматизированном подсчете голосов (который, впрочем, пока является отдаленной перспективой) эти недостатки в значительной степени могут быть нивелированы.

Тем не менее, и в нынешних условиях эти системы могут быть использованы в небольших избирательных округах, в первую очередь – на муниципальных выборах.

Использование преференциальных систем требует высокой культуры избирателей и членов избирательных комиссий, а также серьезной разъяснительной работы. Поэтому ее нельзя внедрять принудительно. Тем не менее, исходя из того, что проект Кодекса рассчитан не столько на сиюминутное внедрение, сколько на перспективу, автор считает чрезвычайно важным показать, что эти системы могут быть описаны, что для их внедрения нет никаких серьезных юридико-технических препятствий.

Кроме того, по мнению автора, в некоторых муниципальных образованиях (например, в наукоградах) уже сейчас есть условия для использования преференциальных систем, и можно было бы их там опробовать.

2.6. Избирательные системы для региональных и муниципальных выборов

2.6.1. Избирательные системы для региональных выборов

Для выборов высших должностных лиц субъектов РФ (если такие выборы будут допущены федеральным законом об общих принципах организации органов государственной власти субъектов РФ) в проекте Кодекса предусмотрено использование только мажоритарной избирательной системы с перебаллотировкой. Вместе с тем, как отмечалось выше (см. раздел 2.2.1), у региональных законодателей остается возможность выбора ряда существенных параметров этой системы.

Для выборов депутатов региональных парламентов региональным законодателям предоставляется возможность выбора из шести вариантов:

- система единственного передаваемого голоса;
- связанная смешанная система;
- сочетание системы закрытых списков с мажоритарной системой относительного большинства;
- сочетание системы закрытых списков с мажоритарной системой в многомандатных округах;
- сочетание системы открытых списков с мажоритарной системой относительного большинства;
- сочетание системы открытых списков с мажоритарной системой в многомандатных округах.

Таким образом, в проекте, как и в действующей законодательстве, запрещено использование на выборах региональных парламентов полностью мажоритарной системы. Это связано с тем, что мажоритарная система допускает, чтобы все мандаты получили представители одной партии, что не соответствует правовой позиции Конституционного Суда РФ.

Однако в проекте запрещено также использование на выборах региональных парламентов полностью пропорциональной системы. Это связано с тем, что пропорциональная система не обеспечивает всем гражданам возможность реализации пассивного избирательного права.

2.6.2. Избирательные системы для муниципальных выборов

Для выборов главы муниципального образования в проекте предложена возможность выбора из трех вариантов:

1) мажоритарная избирательная система относительного большинства;

2) мажоритарная избирательная система с перебаллотировкой;

3) мажоритарно-преференциальная избирательная система.

При этом «по умолчанию» для выборов главы муниципального района, городского округа предусмотрена мажоритарная избирательная система с перебаллотировкой, а для выборов главы поселения, внутригородской территории города федерального значения – мажоритарная избирательная система относительного большинства.

Для выборов депутатов представительного органа муниципального образования в проекте предложена возможность выбора из семи вариантов:

1) мажоритарная избирательная система относительного большинства;

2) мажоритарная избирательная система с перебаллотировкой;

3) мажоритарная избирательная система в многомандатных избирательных округах;

4) избирательная система единственного передаваемого голоса;

5) связанная смешанная избирательная система;

6) сочетание мажоритарной избирательной системы относительного большинства с пропорциональной избирательной системой с открытыми списками;

7) сочетание мажоритарной избирательной системы в многомандатных избирательных округах с пропорциональной избирательной системой с открытыми списками.

Таким образом, в проекте не предусмотрена возможность использования на муниципальных выборах пропорциональной избирательной системы с закрытыми списками.

В первоначальном варианте проекта допускалось также использование на муниципальных выборах пропорциональной избирательной системы с открытыми списками (без сочетания ее с мажоритарной системой, т.е. избрание всего представительного органа только по спискам). Однако после длительных обсуждений такая возможность была отвергнута.

Выбор избирательной системы для муниципальных выборов в проекте отнесен к компетенции муниципального образования (он должен быть зафиксирован в его уставе). Закон субъекта РФ не может ограничивать муниципальное образование в выборе избирательной системы.

2.6.3. Об ограничениях для мажоритарной и пропорциональной систем

В проекте предлагается отказаться от «формулы смешения», предусмотренной действующим законодательством: избрание не менее половины депутатов по пропорциональной системе. Вместо этого были предложены два раздельных ограничения для мажоритарной и пропорциональной систем.

Для пропорциональной системы ограничением служит число мандатов, распределяемых в округе: не менее 22 на региональных и не менее 18 на муниципальных выборах – для того чтобы могло быть достигнуто реально пропорциональное распределение.

Для мажоритарной системы ограничением служит среднее число избирателей в округе – оно должно быть не более 150 тысяч для региональных выборов и не более 20 тысяч для муниципальных.

После обсуждения на круглых столах в проект Кодекса было добавлено более общее ограничение: число депутатов, избираемых в соответствии с каждой из избирательных систем, не может быть менее одной трети и не может быть более двух третей от общего числа депутатов представительного органа.

2.7. Условиях признания выборов несостоявшимися

Вопросы о пороге явки и голосовании «против всех» тесно связаны между собой. Однако здесь в первую очередь нужно подчеркнуть принципиальную разницу в этих двух проблемах, которую очень часто не замечают. Голосование «против всех» – это непосредственная возможность для избирателя определенным образом выразить свою позицию. И при этом сама по себе такая возможность ничьих прав не нарушает. И другое дело – нормы, которые определяют признание выборов несостоявшимися, в том числе и порог явки. Здесь важно найти баланс прав и интересов. Возможность срыва выборов по воле избирателей должна сохраняться, но в то же время это не должно быть слишком легко, так легко, как это было в прежние годы. И, тем более, это должно определяться действительно волей избирателей, а не какими-то случайными факторами, как это было по нормам конца девяностых – начала двухтысячных годов.

2.7.1. Голосование «против всех»

Мы выступаем за безусловное восстановление строки «против всех», поскольку она позволяет избирателям более полно выражать свою позицию по отношению к баллотирующимся кандидатам или партийным спискам. В то же время мы сочли неверной действовавшую в период 1997–2006 годов норму, требующую признавать выборы несостоявшимися, если победитель в одномандатном

(многомандатном) округе получил меньше голосов, чем число голосов, поданных против всех кандидатов.

По нашему убеждению, число голосов против всех кандидатов должно сравниваться не с числом голосов за каждого кандидата, а с числом голосов, поданных за всех кандидатов (в тех случаях, когда у избирателя один голос). Такие нормы действовали в некоторых регионах до 1997 года (более подробное обоснование этой позиции см. в [4]).

Здесь некоторую сложность представляет наличие недействительных бюллетеней. Наиболее радикальным выходом был бы переход на расчет всех процентов, полученных кандидатами и партийными списками, не от числа избирателей, принявших участие в голосовании (как сейчас), а от числа действительных бюллетеней. Однако автор считает такой переход нежелательным по нескольким причинам: во-первых, нежелателен отказ от сложившейся традиции; во-вторых, будет сложнее сравнивать результаты выборов, прошедших после такого изменения, с результатами более ранних выборов; в-третьих, возникнут проблемы с интерпретацией позиции Конституционного Суда РФ, выраженной им в Постановлении от 17 ноября 1998 года № 26-П. В нем говорилось, что «недопустимо, если избирательные объединения, преодолевшие этот барьер, тем не менее все вместе не получат хотя бы абсолютного большинства голосов избирателей (т.е. 50 процентов плюс один голос), принявших участие в голосовании».

Исходя из этого тезиса, в проекте для выборов по партийным спискам устанавливается, что выборы признаются несостоявшимися, если число голосов, поданных против всех списков кандидатов, и число недействительных бюллетеней в сумме составляют не менее половины от числа избирателей, принявших участие в голосовании. Автор считает, что для единообразия аналогичная норма должна действовать при использовании любой избирательной системы.

2.7.2. О пороге явки

Что касается порога явки, то автор считает, что при наличии строки «против всех» установление порога явки нецелесообразно. В условиях, когда наличие строки «против всех» позволяет избирателю активно выразить свое негативное отношение ко всем участвующим в выборах кандидатам или партийным спискам, неявка означает пассивную позицию избирателя, отказывающегося не только выбирать кандидатов или партии, но и голосовать «против всех». Автор полагает, что пассивная позиция любого числа избирателей не должна препятствовать активным избирателям выражать свою волю на выборах.

Если избиратель пришел на выборы и проголосовал «против всех», то он явно выразил свою волю. Если же избиратель не явился, то не понятно, почему он не явился – то ли ему было лень, то ли он принципиально против. Поэтому наличие порога явки сомнительно с точки зрения отражения воли избирателей. Если на выборы не явилось, скажем, 55% избирателей, то почему мы должны призна-

вать выборы несостоявшимися? Разве у нас есть основания считать, что эти 55% пожелали, чтобы выборы не состоялись?

Не надо забывать, что признание выборов несостоявшимися приводит к довольно тяжелым последствиям. Если срываются выборы должностного лица или выборы всего представительного органа, то власть становится нелегитимной. При этом власть может остаться в руках как раз того лица, которому избиратели фактически выразили свое недоверие. Нельзя даже исключить ситуацию, когда это лицо намерено срывает явку. Поэтому те, кто утверждает, что выборы с низкой явкой подрывают легитимность власти, не учитывают, что признание выборов несостоявшимися подрывают ее легитимность гораздо сильнее.

Если срываются выборы депутатов по отдельным избирательным округам, последствия также достаточно негативные. В избранном представительном органе возникает перекос за счет территорий с более высокой явкой. Так, первые выборы законодательных органов субъектов РФ, которые проходили весной 1994 года с довольно высокими порогами явки, привели во многих регионах к тому, что в этих органах оказались не представлены или не полностью представлены региональные центры и в целом сельское население было представлено в большей степени, чем городское. Это оказало существенное негативное влияние на политическое развитие регионов.

Вопрос о пороге явки осложняется еще и тем, что единственным обоснованным значением порога можно считать лишь 50% (хотя и в этом случае обоснование не бесспорное). Однако мы знаем, что в большинстве субъектов РФ на выборах региональных законодательных органов активность избирателей никогда не достигала 50% [21] и добиться там высокой явки можно только за счет масштабных фальсификаций. Аналогичная ситуация была и на многих других выборах: глав регионов, органов местного самоуправления, дополнительных выборах депутатов Государственной Думы. Поэтому требовать в нынешних условиях 50%-ной явки – это значит либо обречь большую часть выборов на срыв, либо спровоцировать массовые фальсификации.

Никакие другие пороги явки (35, 30, 25, 20% и т.п.) 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.

Стоит также отметить, что одновременное использование порога явки и признания выборов несостоявшимися на основании голосования «против всех» часто приводило к тому, что часть избирателей бойкотировала выборы, часть голосовала «против всех» – в результате целей не добивались ни те, ни другие. Иными словами, при наличии строки «против всех» порог явки скорее снижает эффективность протеста.

Кроме того, наличие порога явки усиливает возможности манипуляций. Вот наглядный пример. Допустим, порог явки 50%, а реально в выборах готовы участ-

вовать 60% избирателей. Из них 35% поддерживают кандидата А, 20% – кандидата Б, остальные 5% – других кандидатов. И вот кандидат Б, поняв, что проигрывает, призывает своих избирателей бойкотировать выборы. И даже если только половина его избирателей последует этому призыву, явка будет сорвана.

Приведенный пример позволяет поставить и еще один вопрос. Почему при одинаковом числе голосов, поданных за победителя (35% от списочного числа избирателей), выборы признаются состоявшимися или несостоявшимися в зависимости от числа голосов, поданных за его соперников? Если меньше 15% – выборы не состоялись, а если больше – то состоялись!

Правда, высказывалось мнение, что отсутствие порога явки позволяет проводить выборы так, чтобы большинство избирателей о них не знали. Однако автор полагает, что проблема эта может быть решена и без восстановления порога явки. Конечно, нельзя с органов власти и избирательных комиссий снимать обязанность по информированию избирателей. Но все же главное, что влияет на явку, – это наличие конкуренции и возможность кандидатам и партиям доносить свои позиции, свои агитационные материалы до избирателей. Если это будет обеспечено, избиратель будет знать о том, что проходят выборы.

3. Избирательные комиссии

Формирование и организация деятельности избирательных комиссий – это достаточно важная тема, поскольку именно от того, какие будут избирательные комиссии, во многом зависит то, как пройдут выборы. Но я должен отметить еще одну важную особенность этой темы. Мне кажется, этот раздел нашего законодательства отличается тем, что вроде бы формально нормы законов соблюдаются, но практика очень далека от того, что написано в законе. В законе написано, что избирательные комиссии независимые, они формируются таким-то образом, но мы знаем, что процесс формирования комиссий на самом деле происходит несколько иначе. И наша задача, по крайней мере, так, как я ее себе ставлю, написать эту главу в Кодексе не только так, чтобы она удовлетворяла формально демократическим критериям, но и так, чтобы она работала, чтобы действительность соответствовала тому, что мы хотим написать в законе. Это, конечно же, очень трудно.

3.1. Общие принципы организации избирательной администрации

3.1.1. Основные принципы формирования и деятельности избирательных комиссий

В действующем законодательстве заложены следующие основные принципы формирования и деятельности избирательной администрации:

1) выборы организуют и проводят специальные органы – избирательные комиссии;
2) избирательные комиссии – коллегиальные органы;

3) избирательные комиссии в пределах своей компетенции независимы от органов исполнительной власти; их решения в пределах их компетенции обязательны для всех участников выборов;
4) избирательные комиссии формируются с участием общества;
5) большинство членов избирательных комиссий (кроме Центральной) работают в них без отрыва от основной работы, но получают за работу в комиссии некоторое вознаграждение.

Автор полагает, что эти принципы не следует менять. Хотя мировая практика знает примеры других вариантов организации избирательной администрации, в частности, она может действовать в рамках или под эгидой исполнительной либо судебной власти, по мнению автора, в условиях нашей страны такие варианты неприемлемы.

Другое дело, что в действительности принцип независимости избирательных комиссий от исполнительной власти провозглашен, но практически не реализован. Поэтому при решении вопросов формирования и организации деятельности избирательных комиссий следует в первую очередь заботиться о реализации данного принципа.

3.1.2. Система избирательных комиссий

Автор полагает, что сложившаяся система избирательных комиссий (ЦИК, ИКСФ, ТИК, ИКМО, ОИК, УИК) также достаточно разумна. Основные проблемы, связанные с системой комиссий, – две:

1) нужно ли сохранять окружные комиссии (ОИК), и если нужно, то в каких случаях?
2) целесообразно ли существование на одной территории двух комиссий – ТИК и ИКМО?

Проблема ОИК заключается в том, что эти комиссии имеют довольно серьезные полномочия (регистрация кандидатов, определение результатов выборов), но при этом формируются на короткое время, не имеют собственного аппарата и в материально-техническом плане оказываются сильно зависимы от исполнительной власти. В связи с этим неоднократно высказывались предложения отказаться от ОИК, возложив их полномочия на другие комиссии.

В настоящее время этот вопрос решается в регионах самостоятельно. Действующий закон разрешает возлагать полномочия ОИК на другие комиссии. На муниципальных выборах довольно часто полномочия всех ОИК возлагаются на ИКМО, а на региональных выборах в последнее время обычно полномочия всех ОИК или части ОИК возлагаются на ТИКи.

Автор считает, что такой порядок целесообразно в основном сохранить. Вопрос о формировании отдельных ОИК должен решаться в зависимости от конкретных условий. В частности, следует учитывать количество округов и предполагаемое количество кандидатов, чтобы не перегружать комиссии, на которые возлагаются полномочия ОИК. Кроме того, важно учитывать размеры террито-

рий: например, если в муниципальном районе создается несколько округов, то возложение полномочий ОИК на ТИК или ИКМО соответствующего района приведет к тому, что кандидатам (их доверенным лицам и т.п.) придется преодолевать большие расстояния для поездок в комиссию.

Поэтому в проекте Избирательного кодекса предлагается оставить этот вопрос на усмотрение регионов и муниципальных образований, но при этом установить некоторые рамки. В частности, ограничить количество ОИК, полномочия которых можно возлагать на одну ТИК, ИКМО или ИКСФ. Отдельный также вопрос – это возможность увеличения количества членов комиссии, на которую возлагаются полномочия ОИК.

Что касается существования на одной территории ТИК и ИКМО, то вполне понятно желание объединить их полномочия в одной комиссии. Однако принципиальная позиция автора состоит в том, что можно возлагать полномочия ТИК на ИКМО, но нельзя возлагать полномочия ИКМО на ТИК. Следует напомнить, что ТИК является государственным органом, а ИКМО – муниципальным. Возложение полномочий государственных органов на муниципальные является нормальной практикой, в то время как возложение полномочий муниципальных органов на государственные – это недопустимое вмешательство в дела местного самоуправления.

3.1.3. Численный состав избирательных комиссий

Численный состав ЦИК РФ и ОИК по выборам в Государственную Думу должен быть определен в Кодексе. Численный состав ИКСФ, ТИК, ОИК по региональным выборам может быть определен законом субъекта РФ, численный состав ИКМО и ОИК по муниципальным выборам – уставом муниципального образования, а численный состав УИК можно разрешить определять вышестоящей комиссии, но в Кодексе должны быть установлены рамки. Автор полагает, что имеет смысл устанавливать только нижнюю границу (в зависимости от числа избирателей соответствующей территории), чтобы комиссии не были слишком малочисленными. Верхнюю границу можно не устанавливать, поскольку у органов власти нет стимулов для необоснованного завышения их численности.

Из норм действующего законодательства наименее удачной автор считает нижний предел численности ТИК: 5 членов – это явно мало.

3.2. Формирование избирательных комиссий

3.2.1. Общие принципы формирования избирательных комиссий

Ниже перечислены те подходы, от которых автор считает необходимым избавиться.

1. Орган исполнительной власти, либо должностное лицо (в т.ч. Президент РФ) не должен иметь возможность отбирать кандидатуры по своему усмотрению. Лучше всего, если бы эти органы и лица вообще были исключены из процедуры формирования комиссий.

2. Никакой орган, в том числе коллегиальный, не должен иметь право выбирать между представителями разных партий.

3. Коллегиальному органу (представительному органу власти, избирательной комиссии) не должно навязываться определенное решение. В тех случаях, когда действующее законодательство обязывает данный орган назначить выдвиженца определенной организации, целесообразно предоставить данной организации полномочие по прямому назначению своего представителя.

Следующий вопрос: должен ли порядок формирования избирательных комиссий быть единым для комиссий всех уровней? В действующем законодательстве (ст. 22 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав…») установлены общие условия формирования (основные субъекты выдвижения, квоты и ограничения) для всех комиссий, кроме ЦИК РФ. Общие подходы прослеживаются и в других статьях.

Автор полагает, что формирование (как и организация работы) УИК, в силу их специфики, требует подходов, отличных от других комиссий. Даже если формально их подогнать под одинаковые нормы, на практике все равно процесс их формирования будет сильно отличаться.

Напротив, автор не видит причин, по которым для формирования ЦИК РФ нельзя было бы применить те же подходы, что и к формированию ИКСФ.

3.2.2. Субъекты выдвижения кандидатур

Действующее законодательство предусматривает для всех комиссий, кроме ЦИК РФ, следующие субъекты выдвижения кандидатур:

1) политические партии;
2) иные общественные объединения;
3) избирательные комиссии более высокого уровня;
4) избирательные комиссии предыдущего состава;
5) представительные органы муниципальных образований;
6) собрания избирателей.

Из перечисленных субъектов автор в первую очередь считает целесообразным исключить избирательные комиссии более высокого уровня и собрания избирателей. У избирательных комиссий более высокого уровня есть другие способы контроля, а наличие «засланных казачков» создает больше проблем, чем решает. Собрание избирателей – это субъект с неопределенным статусом, и на практике они используются в основном для административного манипулирования.

Что касается формирования УИК, то, учитывая низкий конкурс в них, следует допустить самовыдвижение в члены этих комиссий.

Избирательной комиссии предыдущего состава может быть предоставлено право выдвижения кандидатур в новый состав, если она работает на постоянной основе. Однако при этом необходимы ограничения: во-первых, по числу выдвигаемых кандидатур; во-вторых, по источнику – либо только из своего состава, либо (как вариант) еще и из числа членов нижестоящих комиссий (может быть, еще

и из числа работников аппарата комиссии, но это вопрос очень спорный). Тем не менее, такая возможность имеет и отрицательные стороны – она может создать в комиссии нездоровую атмосферу. Поэтому в проекте Кодекса избирательные комиссии предыдущего состава также исключены из числа субъектов выдвижения кандидатур.

Представительному органу муниципального образования может быть предоставлено право выдвижения кандидатур в комиссии, охватывающие большую территорию, чем данное муниципальное образование. Это правило можно распространить и на законодательные органы субъектов РФ, предоставив им право предлагать кандидатуры в ЦИК РФ.

3.2.3. Роль политических партий в формировании избирательных комиссий

Политические партии должны играть ведущую роль в формировании избирательных комиссий, поскольку именно они играют ведущую роль на выборах вообще. Присутствие в комиссиях представителей разных партий, конкурирующих между собой, является главным фактором, способствующим политическому нейтралитету избирательных комиссий.

На наших обсуждениях (а также в дискуссиях на других площадках) не раз звучала крайняя точка зрения – формировать избирательные комиссии только из представителей политических партий. Другая крайняя позиция – о том, что представителям партий вообще не место в избирательных комиссиях, по крайней мере, с правом решающего голоса – в последнее время редко озвучивается, но я ее неоднократно слышал раньше (впрочем, это было до «партийной реформы»).

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

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

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

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

Таким образом, автор считает неправильным формирование избирательных комиссий только из представителей политических партий, тем более сейчас, когда

партии обладают низким авторитетом. Поскольку у партий есть склонность к сговорам и пренебрежению интересами избирателей, желательно разбавить комиссии представителями непартийной общественности. Главная проблема тут в том, чтобы это не были в реальности представители администрации.

Что касается УИК, то они в принципе не могут быть заполнены только представителями партий – у большинства партий просто нет такого количества людей. «Партизация» УИК в таких условиях будет явной имитацией, что мы и наблюдаем в реальности уже сейчас.

Что касается остальных комиссий, то автору представляется оптимальной доля партийных представителей около двух третей. И в проекте Кодекса заложена именно такая квота.

Следующий важный вопрос: как отбирать представителей партий, если их окажется больше квоты? Как отмечалось выше, автор считает недопустимым, чтобы орган власти имел право выбирать между представителями разных партий.

В проекте Кодекса предложен следующий вариант. В пределах установленной квоты по одному месту должно быть предоставлено партиям, 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. Если квота исчерпана, остальные партии могут претендовать на другие места наравне с иными субъектами выдвижения.

Если число партий окажется меньше квоты, некоторым партиям, отобранным по жребию, может быть предоставлено право назначить двух членов.

Конечно, было бы заманчиво установить ограничение, чтобы в комиссии не оказалась значительная доля членов одной партии. Но это невозможно проконтролировать, если не иметь доступа к спискам членов. А сама по себе возможность доступа – еще большее зло.

3.2.4. О равенстве партий

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

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

Равенство партий в данном случае обеспечивается их равным правом назначать члена комиссии с правом совещательного голоса. Это – представитель пар-

тии в комиссии, который обеспечивает информирование партии о работе комиссии и донесение до комиссии позиции партии. Наличие же у партийного представителя решающего голоса не гарантирует и не может гарантировать того, что интересы партии будут учтены при принятии комиссией коллегиального решения.

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

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

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

Действующее законодательство предоставляет в таком случае право отбора органу, формирующему комиссию. Я решительно против такой возможности – вот это как раз и есть нарушение равенства партий.

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

Нужно принимать во внимание, что партии могут быть разные. Мы ни при каких условиях не можем быть гарантированы от присутствия партий–фантомов, партий–спойлеров. При либеральном партийном законодательстве наличие таких партий – неизбежное зло, неизбежная плата за либерализм. Но и при жестком законодательстве они могут существовать, если в этом заинтересована власть. И мы должны помнить, что они существовали вплоть до конца 2008 года, в то время как более реальные партии уже были ликвидированы.

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

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

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

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

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

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

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

3.2.5. Кто формирует избирательные комиссии

Как видно из предыдущего раздела, большую часть любой комиссии (кроме УИК) предлагается формировать напрямую политическими партиями. Остальную часть (условно – треть) могут формировать либо представительные органы, либо вышестоящие избирательные комиссии.

Полагаю, что треть ЦИК РФ мог бы формировать Совет Федерации (поскольку Государственная Дума организована по партийному принципу), треть ИКСФ – законодательный орган субъекта РФ, а треть ИКМО – представительный орган муниципального образования. Непартийную часть остальных комиссий целесообразно формировать вышестоящим комиссиям: ТИК – ИКСФ, ОИК – комиссией, организующей выборы, УИК – ТИК или ИКМО (ОИК из этого процесса лучше исключить, даже если они являются непосредственно вышестоящими).

3.2.6. Как формировать непартийную часть комиссий

По представлениям автора, возможны три варианта отбора кандидатур, если их окажется больше, чем мест в комиссии:

1) полностью оставить решение на усмотрение формирующего органа;
2) оставить решение на усмотрение формирующего органа, но установить определенные ограничения;
3) использовать механизм жеребьевки.

Автор полагает, что в отношении УИК целесообразно использовать жеребьевку, а для остальных комиссий – вариант ограниченного усмотрения.

В качестве ограничений можно было бы установить критерии: например, образование и опыт работы в комиссиях. Тогда наиболее необоснованные назначения можно будет оспаривать.

Отдельной проблемой остается ограничение доли государственных и муниципальных служащих в избирательных комиссиях. Возможность ограничений, аналогичных тем, которые были или есть в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав…» (не более трети или половины от состава комиссии) осложняется наличием самостоятельных субъектов назначения (то есть политических партий). Есть у этой проблемы и другой аспект: сотрудник федерального министерства практически независим от районной власти (во всяком случае, по сравнению с работником ДЕЗа, который ни государственным, ни муниципальным служащим не является), а его министерскому начальству нет дела до итогов голосования на конкретном участке.

Тем не менее, в результате обсуждений было решено в проекте Кодекса полностью запретить участие государственных и муниципальных служащих в составе избирательных комиссий, за исключением участковых избирательных комиссий, сформированных за пределами территории Российской Федерации, в воинских частях и на военных кораблях.

3.2.7. Формирование участковых избирательных комиссий

В отношении УИК существуют предложения об отборе членов из числа всех избирателей, зарегистрированных на соответствующем участке или более крупной территории (по примеру отбора присяжных). Иными словами, предлагается привлекать граждан к работе в УИК принудительно, как присяжных («избирательная повинность»).

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

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

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

Поэтому вариант «избирательной повинности» следует признать утопией. В то же время сама идея использования жеребьевки при отборе членов участковых комиссий вполне разумна. Но в мягком варианте: отбирать только из тех, кто выразил желание работать в УИК (как отмечалось выше, предлагается предусмотреть возможность самовыдвижения).

Остается вопрос: а будут ли желающие работать в комиссиях? Думаю, что да – при наличии трех условий. Во-первых, должно быть адекватное вознаграждение (скажем, в размере среднего трехдневного заработка). Во-вторых, должны быть конкурентные выборы (чтобы к ним был интерес). В-третьих, не надо заставлять членов УИК нарушать закон (это мой ответ тем представителям администрации, которые жалуются на отсутствие желающих работать).

3.3. Формирование руководящих органов избирательных комиссий

Автор полагает, что для всех комиссий, кроме УИК, следует вернуться к практике свободного избрания всех руководителей самой комиссией. Однако, вероятно, неправильно требовать, чтобы они непременно были избраны на первом заседании, когда члены комиссии еще плохо знают друг друга.

Что касается УИК, то ее специфика в том, что она является не столько коллегиальным органом, сколько бригадой, действующей по принципу единоначалия. Кроме того, она работает очень короткий срок, а по-настоящему – только один день, поэтому у ее членов, если они ранее не были знакомы, нет возможности осознанно выбирать руководство. Поэтому для УИК может иметь смысл сохранить назначение председателя вышестоящей комиссией. Более того, возможно, стоит также назначать ее секретаря и зам. председателя.

Тем не менее, в проекте Кодекса для всех комиссий, включая участковые, предусмотрено избрание всех руководителей самой комиссией.

3.4. Расформирование избирательной комиссии

Автор полагает, что перечень оснований для расформирования избирательных комиссий должен быть расширен.

В проекте Избирательного кодекса предложены два новых основания:

1) фальсификация избирательных документов, документов референдума, заведомо неправильный подсчет голосов, заведомо неправильное установление результатов выборов, референдума, совершенного одним или несколькими членами комиссии, если эти действия не были выявлены и пресечены комиссией (то есть вся комиссия должна нести ответственность, если она молча потворствует фальсификации);
2) принятие не менее трех раз в течение трех месяцев решений, нарушающих избирательные права граждан, права граждан на участие в референдуме, которые были в установленном законом порядке отменены вышестоящей комиссией или судом.

Однако расформировывать ОИК и особенно УИК после голосования бессмысленно – они и так прекращают свои полномочия. Поэтому необходимы отдельные санкции для членов этих комиссий за незаконные действия или бездействие. Такими санкциями может быть налагаемый судом запрет на членство в избирательных комиссиях, что будет аналогично санкции к лицам, утратившим свои полномочия членов комиссий с правом решающего голоса в результате расформирования комиссии.

3.5. Открытость и гласность проведения выборов

В статье 1.12 проекта Кодекса предпринята попытка урегулировать вопросы опубликования и обнародования решений избирательных комиссий и органов власти, касающиеся выборов. В частности:

– для органов государственной власти, ЦИК РФ и избирательных комиссий субъектов РФ обязательным является размещение решений в Интернете, для других комиссий – при наличии такой возможности;
– газеты, в которых публикуются решения ЦИК РФ, избирательных комиссий субъектов РФ и окружных избирательных комиссий по выборам депутата Государственной Думы, должны выходить не реже трех раз в неделю;
– решения органов местного самоуправления поселения, избирательной комиссии поселения, окружной избирательной комиссии избирательного округа, территория которого охватывает часть территории муниципального образования, при отсутствии возможности для их оперативного опубликования в средствах массовой информации могут обнародоваться путем размещения на информационных стендах в местах, доступных и удобных для избирателей.

4. Учет избирателей, образование избирательных округов и участков, назначение выборов

4.1. Терминологические проблемы

При работе над проектом автор столкнулся с некоторыми терминологическими проблемами.

1. В Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав…» дано следующее определение: «депутат – лицо, избранное избирателями соответствующего избирательного округа в представительный орган государственной власти или в представительный орган муниципального образования на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании». Понятие «выборное должностное лицо» определено в этом же законе экстенсивно – путем перечисления должностей (Президент РФ и избираемый населением глава муниципального образования).

Однако, согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», помимо главы муниципального образования и депутатов представительного органа муниципального образования могут избираться населением иные должностные лица и иные коллегиальные органы муниципального образования. Это приводит к пробелам в «рамочном законе». Например, в п. 4 ст. 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав…» отменяется обязанность кандидатов предоставлять сведения о доходах и имуществе на выборах депутатов представительных органов небольших муниципальных образований, но эта льгота не распространяется на выборы членов иных выборных коллегиальных органов муниципальных образований. А в п. 1 ст. 35 этого же закона говорится о том, что «в многомандатном избирательном округе избирательное объединение вправе выдвинуть кандидата на каждый депутатский мандат, подлежащий замещению в этом округе», – эта норма также не распространяется на выборы членов иных выборных коллегиальных органов муниципальных образований.

Кроме того, в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав…» нет единообразия в определениях органов власти: под федеральными органами государственной власти понимаются только органы, избираемые непосредственно населением, под органами государственной власти субъектов РФ – все органы, предусмотренные конституциями (уставами) субъектов, а под органами местного самоуправления – органы, избираемые непосредственно населением муниципального образования и (или) образуемые представительным органом муниципального образования. При этом нет четкого указания, что к органам местного самоуправления относятся также должностные лица.

В связи с этим в проекте Кодекса предусмотрена иная система терминов. Для того чтобы отличить выборы коллегиальных органов от выборов должностных лиц, отдельно определены понятия «выборное должностное лицо» и «выборное должностное лицо муниципального образования» (первое включает в себя второе), а в определение понятия «депутат» включены члены не только представительных органов, но и иных выборных органов муниципального образования.

2. В Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав…» используются не определенные в этом законе понятия «основные выборы» и «общие выборы». Из контекста закона можно заключить, что понятие «основные выборы» используется для противопоставления повторным и дополнительным выборам, а понятие «общие выборы» – для противопоставления повторному голосованию. Последнее не корректно, поскольку выборы и голосование – не эквивалентные понятия, и повторное голосование не является отдельными выборами.

В связи с этим в проекте Кодекса понятия «общие выборы» и «повторное голосование» не используются. Вместо этого использованы понятия «первый тур голосования» и «второй тур голосования».

В статье 1.3 проекта Кодекса определены понятия «основные выборы», «повторные выборы» и «дополнительные выборы». При этом четко определено, что понятие «основные выборы» включает и досрочные выборы.

4. Предлагается также моментом окончания избирательной кампании считать опубликование общих результатов выборов, а не представление избирательной комиссией, организующей выборы, финансового отчета.

4.2. Сроки избирательных действий

В проекте Кодекса выделены пять уровней выборов, для каждого из которых предусмотрены свои сроки избирательных действий:

- федеральные выборы;
- региональные выборы;
- муниципальные выборы в городских округах, муниципальных районах, внутригородских территориях городов федерального значения;
- муниципальные выборы в поселениях с числом избирателей более двух тысяч;
- муниципальные выборы в поселениях с числом избирателей менее двух тысяч.

Граница между четвертым и пятым уровнем привязана к максимальной численности избирательного участка (см. раздел 4.6).

4.3. Образование избирательных округов

Наиболее принципиальная новелла, предлагаемая в проекте Кодекса в отношении нарезки округов, заключается в том, что проект предусматривает неизменность схемы округов, если она продолжает удовлетворять требованиям, предъявляемым к ней законом.

Кроме того, предусмотрен единый порядок утверждения схемы округов. В настоящее время на региональных выборах это вопрос решается по-разному: в одних схема утверждается законом субъекта РФ (что подразумевает ее подписание главой региона), в других – постановлением регионального законодательного органа. На выборах депутатов Государственной Думы схема округов утверждалась федеральным законом. На выборах муниципальных депутатов Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав…» требует только, чтобы схема округов утверждалась представительным органом муниципального образования. Однако Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает, что нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, подписывается главой муниципального образования.

В проекте Кодекса предусмотрено, что схема округов на выборах депутатов Государственной Думы утверждается федеральным законом, на выборах региональных депутатов – законом субъекта РФ, на выборах муниципальных депутатов – нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. При этом, в отличие от действующего закона, в проекте Кодекса установлен крайний срок именно для подписания соответствующего нормативного правового акта.

В связи с тем, что ЦИК РФ, а также многие избирательные комиссии субъектов РФ не имеют права законодательной инициативы, в проекте Кодекса предусмотрен специальный механизм: ЦИК РФ передает схему избирательных округов председателю Государственной Думы или депутату, исполняющему его обязанности, который незамедлительно вносит схему избирательных округов в Государственную Думу. Аналогичный механизм прописан и для регионов, где избирательная комиссия субъекта РФ не обладает правом законодательной инициативы.

Предусмотрена специальная статья, содержащая методику определения числа одномандатных избирательных округов, образуемых в субъектах РФ на выборах в Государственную Думу. Методика основана на том же принципе, что и методика пропорционального распределения мандатов по итогам голосования, но учитывает необходимость выделения отдельных одномандатных округов малым регионам.

Что касается требований к схеме округов, то допустимые отклонения для территорий компактного проживания коренных малочисленных народов умень-

шены с 40 до 30%. Кроме того, нормы, предусматривающие исключения из общего правила о максимальном 10%-ном отклонении, сформулированы таким образом, чтобы не допустить злоупотребления ими.

4.4. Назначение выборов

В проекте Кодекса предложено существенно изменить порядок назначения выборов. Поскольку статья 102 Конституции РФ предусматривает назначение президентских выборов Советом Федерации, такой порядок оставлен как исключение. Во всех остальных случаях предусмотрено назначение основных выборов не коллегиальными представительными органами, а должностными лицами. Такой порядок предлагается автором из принципиальных соображений: полномочия по принятию актов, носящих формальный характер (а именно таковы акты о назначении выборов в условиях, когда дата выборов жестко определена законом), следует возлагать не на коллегиальные органы (которые могут не принять необходимое решение просто из-за отсутствия кворума), а на должностных лиц (к которым можно применить санкцию за невыполнение требования закона).

Проект Кодекса предусматривает узкий (недельный, с понедельника по пятницу) интервал для принятия решения о назначении выборов. Кроме того, срок публикации этого решения сокращается с пяти дней до трех, за исключением специально оговоренного случая, связанного с отсутствием в муниципальном образовании такой возможности. Это делается для того, чтобы у должностных лиц не было возможности из конъюнктурных соображений растягивать или сокращать продолжительность избирательной кампании.

В главу о назначении выборов помещены также статьи, регулирующие назначение досрочных, повторных и дополнительных выборов, в которых, в частности, четко оговорены условия, при которых данные выборы назначаются.

Сроки назначения выборов едины для всех выборов одного уровня. Сокращенные сроки проведения повторных и дополнительных выборов не предусмотрены.

Проект Кодекса не предусматривает единых дней голосования. Согласно ч. 4 ст. 1.7 проекта, день голосования устанавливается законом с таким расчетом, чтобы он не был удален более чем на месяц от окончания срока, на который избраны соответствующие орган государственной власти, орган местного самоуправления, должностное лицо.

Статья 1.8 проекта Кодекса предусматривает, что не допускается совмещение выборов и референдумов, в результате которого избиратель будет иметь возможность проголосовать одновременно более чем по трем избирательным бюллетеням, бюллетеням для голосования на референдуме (не считая бюллетеней для голосования на повторных и дополнительных выборах в отдельных одномандатных или многомандатных округах). При возникновении таких обстоятельств «лишние» выборы или референдум переносятся на пять недель.

4.5. Учет и регистрация избирателей

Статья 6.1 в проекте Кодекса написана с учетом положений Закона РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» и утвержденного ЦИК РФ «Положения о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации».

В первую очередь разделены понятия «учет» и «регистрация». Согласно указанному Положению, «учет избирателей, участников референдума – включение граждан в число избирателей, участников референдума на соответствующей территории, исключение их из этого числа, внесение изменений в сведения об избирателях, участниках референдума по основаниям, установленным Федеральным законом и настоящим Положением», а «регистрация избирателей, участников референдума – формирование сведений об избирателях, участниках референдума в порядке, установленном настоящим Положением». Иными словами, учет избирателей – это отслеживание изменений в составе избирателей (а также будущих избирателей), которое осуществляется органами государственной власти и органами местного самоуправления, а регистрация избирателей – это формирование и ведение регистра избирателей, осуществляемое избирательными комиссиями.

В проекте не предусмотрены имеющиеся в действующем законодательстве требования к органам ЗАГС, воинского учета и учреждениям уголовно-исправительной системы об информировании глав местных администраций о соответствующих изменениях. Такое решение основано на положении Закона РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», согласно которому снятие гражданина РФ с регистрационного учета по месту жительства производится органом регистрационного учета в случаях призыва на военную службу, осуждения к лишению свободы и смерти или объявления решением суда умершим. При таких обстоятельствах все соответствующие сведения должны поступать от органов регистрационного учета.

В связи с тем, что ведение регистра избирателей должно быть непрерывным процессом, а установление численности избирателей не должно требовать больших временных затрат, в проекте Кодекса предложено отказаться от ничем не обоснованного положения действующего законодательства, согласно которому установление численности избирателей производится лишь два раза в год (по состоянию на 1 января и 1 июля). Для того чтобы нарезка избирательных округов и избирательных участков могла производиться на основании наиболее актуальной информации, предусмотрено ежемесячное установление численности избирателей. При этом официальная публикация сведений о численности избирателей предусмотрена раз в год плюс сразу после назначения выборов.

4.6. Образование избирательных участков

В проекте Кодекса предлагается изменить порядок образования избирательных участков: их образуют избирательные комиссии по согласованию с главами местных администраций, консульскими учреждениями и командирами воинских частей (в действующем законодательстве – наоборот).

Одной из наиболее важных новелл является уменьшение максимального размера избирательного участка с трех тысяч избирателей до двух. Трехтысячный максимум сохранился с советских времен, когда избирателю не надо было делать выбор и не требовался тщательный и скрупулезный подсчет голосов. В настоящее время в связи с жесткими требованиями избирательного законодательства о порядке подсчета голосов, а также тем, что избирателям требуется определенное время для работы с бюллетенями, избирательные участки с числом избирателей более двух тысяч плохо справляются с потоком избирателей, а соответствующие участковые комиссии – с подсчетом голосов.

5. Обеспечение политической конкуренции

5.1. Участие в выборах политических партий и иных общественных объединений

5.1.1. Соотношение избирательного и партийного законодательства

Участие партий в выборах в настоящее время регулируется как избирательным законодательством, так и Федеральным законом «О политических партиях». Как справедливо отметили многие участники обсуждения проекта Избирательного кодекса, создание проекта Кодекса неизбежно потребует и кардинальной переработки закона о политических партиях. В связи с этим важно определить, какие нормы, касающиеся политических партий, должны содержаться в Избирательном кодексе, а какие – в законе о политических партиях.

По моему мнению, закон о политических партиях должен регулировать вопросы создания и ликвидации партий, их финансирования, структуры, внутрипартийной демократии, деятельности в межвыборный период и т.п. А все вопросы, непосредственно связанные с участием партий в выборах, должны регулироваться Избирательным кодексом. Соответственно среди оснований для отказа в регистрации выдвинутых партией кандидатов и списков кандидатов не должно быть такого основания, как нарушение закона о политических партиях.

5.1.2. Нужно ли стимулировать партии?

Исторический опыт показывает, что партии – необходимый инструмент демократии. А.В. Кынев подчеркивает, что партии должны быть продуктом самоорганизации, а не создаваться искусственно. Но и для самоорганизации могут быть либо стимулы, либо антистимулы. Закона о партиях может и не быть, но само избирательное законодательство, многие его нормы либо создают стимулы для развития партийной системы, либо препятствуют такому развитию.

Существует классическое представление, идущее от М. Дюверже: «долгое применение пропорциональной избирательной системы приводит к существованию большого числа партий, долгое применение мажоритарной системы приводит к тому, что остаются две партии». Однако в российских условиях, в условиях сильной и плохо контролируемой бюрократии, применение мажоритарной системы, как показал региональный опыт, приводит к созданию не двухпартийной, а беспартийной системы. Что влечет еще большую бесконтрольность бюрократии.

О.Н. Каюнов раньше любил приводить китайскую притчу о крестьянине, который руками тянул вверх ростки риса, чтобы они росли быстрее. Но ведь помимо таких глупых методов существуют вполне разумные агротехнические приемы: рыхление, прополка, полив, наконец, применение стимуляторов. И я не вижу причин, почему законодатель не может создавать стимулы для партийного развития. Просто надо уметь предвидеть результат тех или иных законодательных решений. И, что не менее важно, не «лезть пальцами куда не надо». Ведь нынешняя ситуация с семью партиями стала следствием не только законодательных решений, но и прямого вмешательства Администрации Президента в процесс партийного строительства. Вот такое вмешательство можно с полным правом уподобить дерганию ростков риса. И результат аналогичен.

Я согласен с А.В. Кыневым, что не должно быть никаких норм, которые принуждали бы граждан объединяться в партии. Но нормы, которые бы стимулировали развитие партий, допустимы и даже желательны.

Принуждение к объединению в партии – это введение полностью пропорциональной системы. И установление барьера численности на уровне 50 тысяч. Стимулирование – введение смешанной системы.

Если развить последовательно мысль А.В. Кынева, то придется прийти к мысли, что законодательство вообще не должно предусматривать партии в качестве субъекта избирательного права, субъекта избирательного процесса. Соответственно не может быть и речи о партийных списках. Правда, можно было бы придумать систему, при которой списки подаются не партиями, а группами граждан, как это было, например, на выборах в Учредительное собрание в 1917 году. Но в 1917 году списки реально были партийными, что отражало тогдашнее состояние общества: тогда гражданин, идущий в политику, понимал, что это может стоить ему жизни. Сейчас, когда занятие политикой ассоциируется с получением синекур и преференций для бизнеса, «списки от граждан» могут полностью вытеснить политическую составляющую выборов, оставив место лишь для манипуляций.

Поэтому нам все же приходится создавать для партий определенные законодательные рамки.

5.1.3. Нужны ли законодательные требования к демократичности внутреннего устройства партий

Есть точка зрения, которая является чуть ли не общепринятой, что в демократическом обществе партии тоже должны быть демократичными по своему

внутреннему устройству. И исходя из этой посылки возникает стремление обеспечить демократизм партий путем императивных законодательных установок. Например, в действующем Законе о партиях записано что решения об избрании руководящих органов, а также о выдвижении кандидатов, списков кандидатов принимаются тайным голосованием. Записано, какой должен быть кворум, каким большинством принимается решение, и так далее. Вот еще сейчас добавили обязательность ротации руководителей. Но опыт показывает, что чем больше таких норм, тем больше возможностей для вмешательства государственных органов во внутренние дела партии – со всеми вытекающими отсюда последствиями. Мы, например, помним как отстранили от выборов «Яблоко» в Карелии под тем предлогом, что в выдвижении кандидатов участвовало не большинство членов, а только активное меньшинство. И возникает мысль, что в законе вообще не надо регулировать внутреннее устройство партии.

У меня даже закрадывается более крамольная мысль: а так ли важно, чтобы партии были демократичны по своему внутреннему устройству? Или, иначе говоря, демократизм в государстве можно обеспечить путем свободной конкуренции партий на выборах, а являются ли сами партии при этом демократичными – может быть, это и не имеет значения. Хотя, естественно, напрашивается возражение: партии у нас выдвигают списки кандидатов и даже определяют порядок расположения кандидатов в этих списках, и тогда получается, что состав депутатского корпуса во многом определяется партиями, и если они еще и не демократичны при этом, то, значит, он определяется, по существу, партийной бюрократией. Здесь есть два момента: во-первых, в любом случае, получит ли партия мандаты и сколько, все-таки зависит от избирателей, я, конечно, имею в виду свободные выборы. Во-вторых, чтобы не было такой ситуации, что состав партийной фракции полностью определяется партийной бюрократией, есть, по крайней мере, два средства – это смешанная избирательная система и открытые списки. То есть, мне кажется, что бороться с бюрократизацией партий можно более эффективно через избирательное законодательство, чем через собственно Закон о партиях.

Еще один важный момент: в нашем законодательстве есть такие нормы – государственное финансирование парламентских партий, льготы для них при регистрации кандидатов, запрет на ликвидацию этих партий; эти нормы, естественно, спорные, они подвергаются критике вполне резонной. Вполне вероятно, что мы от них откажемся в своих проектах, но, тем не менее, их стоит обсуждать. И главное, что если от них не отказываться, то, мне кажется, что их надо наоборот тогда расширять вниз, то есть учитывать результаты не только федеральных, но и региональных выборов, или даже результаты федеральных выборов в регионах. При такой ситуации эти нормы не будут непомерно усиливать федеральное руководство партии.

5.1.4. О различных организационных формах партий

В 1998 году был принят закон, по которому к участию в выборах допускались только «политические общественные объединения». О.Н. Каюнов предлагает вернуться к концепции, заложенной в том законе, с той лишь разницей, что теперь можно «политические общественные объединения» открыто называть «политическими партиями».

Концепция закона 1998 года предусматривала, что политические общественные объединения могут существовать в форме общественной организации (т.е. объединения, основанного на членстве) и общественного движения (т.е. объединения, не имеющего фиксированного членства). Политическим общественным объединением не могло быть признано: объединение, зарегистрированное в качестве профессионального союза, религиозной, благотворительной организации, национально-культурной автономии, а также в качестве общественного фонда, общественного учреждения, органа общественной самодеятельности; объединение, устав которого допускает членство в нем или принадлежность к нему в иной форме иностранных граждан, иностранных или международных организаций; объединение, устав которого предусматривает членство в нем или принадлежность к нему граждан только по профессиональному, национальному, этническому, расовому или конфессиональному признаку (признакам); объединение, устав которого предусматривает членство в нем или принадлежность к нему лиц, не имеющих права быть членами политических общественных объединений или принадлежать к данным объединениям; объединение, преследующее цели извлечения прибыли; объединение, созданное для реализации любительских и иных неполитических интересов; объединение, неполитический характер которого специально оговорен в федеральном законе.

Таким образом, основной смысл предложения О.Н. Каюнова состоит в том, чтобы разрешить политическим партиям не иметь фиксированного членства и разрешить им иметь коллективных членов.

Начну с вопроса о коллективном членстве. Речь, по-видимому, идет о том, чтобы коллективным членом политической партии могло быть неполитическое общественное объединение (например, профсоюз). Однако, как мне представляется, ранее сам О.Н. Каюнов приводил достаточно серьезные резоны против такого варианта. Ведь неполитическое общественное объединение объединяет своих членов или участников по общности интересов, однако люди с общими интересами тем не менее обычно имеют разные представления о путях защиты этих интересов, то есть разные политические позиции. Здесь же фактически людей с разными политическими позициями ставят под знамена одной из партий.

Вопрос с отсутствием фиксированного членства сложнее. Понятно, что если сохранить численность членов как критерий существования партии, такой вариант неприемлем. Однако мы пришли к выводу об отказе от численного критерия. Но остается другой вопрос, на мой взгляд, более фундаментальный.

В организации, основанной на членстве, нетрудно установить порядок, по которому любые решения принимаются на основе воли большинства. Правда, даже Федеральный закон «О политических партиях», который О.Н. Каюнов объявил «законом о КПССах», не содержит такого требования в последовательном виде. В частности, закон не содержит требование, чтобы делегаты на съезд или конференцию избирались большинством членов. Однако мы уже имеем судебный прецедент, когда «Яблоко» отстранили от выборов в Карелии за нарушение указанного принципа, хотя партия не нарушила ни Закон о партиях, ни собственный Устав.

В движениях, не имеющих фиксированного членства, в принципе невозможно соблюсти правило большинства при определении кворума собрания: кто из участников движения пришел на него, тот и участвует. Это дает руководству гораздо больше возможностей для манипулирования процессом принятия решений.

Однако, если мы не собираемся для партий подробно прописывать порядок принятия решений на самых разных уровнях (а я такого желания ни у кого не вижу), то тогда нет никаких оснований запрещать политической партии иметь организационную форму движения, то есть обходиться без фиксированного членства.

5.1.5. Какой фильтр сохранить: для регистрации партий или партийных списков

Сегодня на пути новой партии к избирателю стоят в основном два барьера: 1) жесткие требования при регистрации партии (в основном связанные с численностью самой партии и ее региональных отделений) и 2) жесткие требования к регистрации партийного списка на выборах.

Для меня очевидно, что один из этих двух барьеров должен быть либо совсем снят, либо существенно снижен. В то же время, невозможно снять оба барьера, ибо тогда мы рискуем получить необъятный избирательный бюллетень, при котором избирателю будет невозможно сделать осознанный выбор.

Поэтому один из наиболее важных вопросов при создании нового российского демократического институционального дизайна – какой из этих двух барьеров сохранить (скорее всего, не в неизменном, но модифицированном виде).

Г.В. Голосов предлагает оставить барьер для регистрации политических партий и установить заявительный порядок для регистрации выдвинутых партиями кандидатов и списков кандидатов. При этом государственную регистрацию общероссийских политических партий предлагается осуществлять на основании петиции, подписанной не менее чем 5000 сторонников партии (из них не более 500 – в каждом отдельном регионе), а сама регистрация должна осуществляться не Минюстом, а «независимой общественной комиссией».

Одновременно Голосов предлагает облегчить также регистрацию кандидатов–самовыдвиженцев, ограничив условия такой регистрации символическим избирательным залогом.

В качестве одного из главных доводов в пользу такого варианта Голосов приводит необходимость оградить общероссийские партии от произвола на местах.

По моим оценкам, барьер регистрации партий, предлагаемый Голосовым, довольно слабый, и его реализация (особенно в сочетании с заявительным порядком регистрации партийных кандидатов и списков) приведет к тому, что будет зарегистрировано огромное число партий (ближе к сотне, а может и перевалить за сотню), среди которых истинно политические партии составят небольшую долю, а основная масса будет партиями–спойлерами или партиями–бизнес–проектами. И можно спрогнозировать, что когда число этих партий достигнет, скажем, полусотни, законодатели все равно решат либо ужесточить эти требования, либо (что более вероятно) установить барьер на пути партийных кандидатов и списков в избирательный бюллетень.

Разумеется, численные требования, предложенные Голосовым, можно попробовать увеличить. Но мне представляется, что такое увеличение в большей степени ударит по истинно политическим партиям и гораздо меньше по партиям–бизнес–проектам и тем более по партиям–спойлерам.

Другая проблема, которая неизбежно связана с данной, – это проблема регистрации кандидатов–самовыдвиженцев. Если сделать такую регистрацию облегченной, как это предлагает Голосов, мы получим раздутые бюллетени. Если ее ужесточить, то в условиях заявительного характера партийных кандидатов мы создадим условия для дискриминации самовыдвиженцев.

В связи с изложенным я считаю необходимым сохранить некие фильтры для попадания в избирательный бюллетень как для самовыдвиженцев, так и для партийных кандидатов и партийных списков. Какими должны эти фильтры – это предмет отдельного разговора. Фильтр же для регистрации партий, по моему мнению, должен быть как раз символическим. Например, можно использовать тот же петиционный принцип, но снизить число подписей до 1000.

5.1.6. О пороге численности для партий

То, что минимум в 50 тысяч членов – чрезмерное требование, с этим не спорит никто. Это признал даже Д.А. Медведев, а за ним – и «единороссы», проголосовавшие за президентский законопроект. Правда, все понимают, что снижение планки до 45 или 40 тысяч ничего принципиально не меняет.

В некоторых выступлениях звучало предложение: давайте торговаться с властью: «Мы, может быть, сойдемся на 20, но давайте заявим 5 или 10».

Есть ли смысл торговаться с властью – отдельный вопрос. Я больше верю в модель, реализовавшуюся в 1993 году, когда власть сказала: «Давайте то, что у вас есть», чем в модель «торговли». Поэтому считаю важным не столько обсуждать количественные показатели (хотя я понимаю, что, в соответствии с диалектикой, 5 и 50 тысяч – не только количественная, но и качественная разница), сколько предлагать концептуально иные решения.

И здесь как раз тот случай, когда необходима иная концепция. И здесь я согласен с мнением тех экспертов, которые считают, что никаких требований численности быть не должно. Остаются два варианта – совсем либеральный, когда партию может создать один человек или хотя бы трое, и петиционный. Но совсем либеральный вариант для нашей страны неудачен: не стоит каждому сумасшедшему давать возможность создавать партию.

Остается петиционный вариант: для регистрации партии надо собрать определенное количество подписей. Они один раз будут проверены (разумеется, не так, как у нас сейчас поверяются подписи в поддержку выдвижения кандидатов), и после этого никаких проверок численности, никаких ликвидаций по причине недостаточной численности.

Сколько надо требовать подписей – это отдельный вопрос. Думаю, что число подписей должно быть значительно меньше – оно должно быть таким, чтобы воспрепятствовать всяким сумасшедшим и хлестаковым, но оно не должно гасить гражданскую инициативу, даже если эта инициатива впоследствии окажется малопродуктивной.

Проверкой дееспособности партии могут быть, как правильно отмечает А.В. Кынев, только выборы. И поэтому процедуру ликвидации партий за неучастие в выборах разумно сохранить. Правда, В.Л. Шейнис предлагает либерализовать и эти нормы действующего закона. Впрочем, он не сделал конкретного предложения: что именно изменить и в какой степени. Но эти нормы так и не сработали, поэтому тут трудно оценить, чрезмерны они или нет. Я пока чрезмерности не вижу. Единственное, что я бы тут изменил – это запретил бы ликвидировать партию, которая провела хотя бы одного депутата. В крайнем случае ее можно из общероссийской трансформировать в межрегиональную.

5.1.7. О региональных и межрегиональных партиях

Прежде чем обсуждать вопрос о региональных партиях, хотелось бы сделать одно общее замечание. Когда обсуждается вопрос о запрете (отмене) какого-либо работающего института, требуется серьезное обоснование, необходимо не только доказать, что он чем-то вреден, но и что его отмена не нанесет еще более существенный вред. Но когда возникает вопрос о восстановлении ранее отмененного института, уже нужно скорее доказывать его полезность, чем обсуждать, кому этот институт ранее помешал. Это касается не только региональных партий, но и некоторых других институтов, например, избирательных блоков.

Когда нам говорят, что в других странах существуют региональные партии, то не принимают во внимание тот факт, что в этих странах значительно меньше регионов. Похоже, что такого количества регионов (83) больше нет нигде.

В свое время серьезную критику со стороны ряда правоведов и политологов вызвало положение Федерального закона «О политических партиях», запретившее региональные и межрегиональные политические партии.

Вопрос о региональных партиях, видимо, наиболее спорный. С одной стороны, опасность регионального сепаратизма, которым мотивирован запрет, по-видимому, преувеличена. С другой стороны, российские регионы (за единичными исключениями) не имеют специфичных именно для данного региона политических проблем, которые оправдывали бы создание обособленной региональной партии. Исторический опыт показывает, что успешными были лишь такие региональные партийные проекты, которые по сути являлись клиентелами губернатора или местного олигарха.

Именно поэтому я не вижу смысла разрешать сейчас региональные партии.

В то же время, полагаю, что необходимо предусмотреть возможность создания межрегиональных политических партий, предоставив им (и их региональным отделениям) право выдвижения кандидатов на региональных и муниципальных выборах. Межрегиональные партии могли бы иметь отделения как минимум в трех регионах (три региона – это даже меньшая часть федерации, чем одна германская земля). Понятно, что в этом случае те же губернаторы и местные олигархи смогут создавать партии, которые формально будут межрегиональными, но ориентированы будут прежде всего на один регион.

Предвижу возражение: зачем эта имитация, зачем этот обман? Думаю, что это не будет совсем имитацией и совсем обманом. Ибо такая партия, если окажется успешной в своем регионе, скорее всего станет межрегиональной и по сути, то есть начнет привлекать к себе электорат соседних регионов. А успешные межрегиональные партии – это естественный путь к созданию новых федеральных партий.

Иными словами, разрешая не региональные, а межрегиональные партии, мы создаем стимулы для того, чтобы эти партии руководствовались какими-то более общими интересами, чем узкоклановые и узкогрупповые.

Во-первых, группа регионов уже может иметь какие-то специфические политические проблемы. Во-вторых, у таких партий меньше шансов попасть под безраздельный контроль лидера одного из регионов. В-третьих, такие партии могут эволюционировать, постепенно превращаясь в общероссийские. Это, на мой взгляд, имеет особую важность, поскольку обеспечивает возможность создания политической партии снизу, в то время как создание партии, сразу имеющей общероссийский статус, возможно только сверху.

Полагаю также, что чрезмерным является требование к общероссийским партиям иметь отделения не менее чем в половине регионов. Это связано с огромным количеством субъектов РФ и преобладанием среди них небольших и экономически несамостоятельных регионов. Поэтому данное требование неблагоприятно для партий, основной электорат которых проживает в экономически успешных регионах. В связи с этим полагаю, что указанное требование должно быть смягчено: либо минимальное число региональных отделений должно быть сокращено до одной трети от числа субъектов РФ, либо в регионах, в которых

действуют региональные отделения общероссийской партии, должно проживать не менее половины населения страны.

5.1.8. О запретах партий, созданных по религиозному, гендерному и иным признакам

А.В. Кынев поднимает вопрос о запрете на создание партий по религиозному, национальному и гендерному признаку. К сожалению, этот вопрос не был предметно обсужден.

Тут в первую очередь надо различать закон и практику. Закон гласит: «*Не допускается создание политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности. Под признаками профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности в настоящем Федеральном законе понимается указание в уставе и программе политической партии целей защиты профессиональных, расовых, национальных или религиозных интересов, а также отражение указанных целей в наименовании политической партии*».

Насколько я понимаю, таких запретов нет для общественных объединений. То есть не запрещается создавать общественные организации, целью которых является защита интересов женщин или мужчин, защита интересов определенных этносов. О профессиональных интересах я уже не говорю – для этого собственно и существуют профсоюзы.

Но создавать партии, целью которых является защита таких интересов, то есть придавать такой защите политический характер – это по сути сеять рознь. Здесь опять-таки вряд ли уместны ссылки на зарубежный опыт. Да, в странах, где сильная религиозная рознь существовала ранее, чем возникли партии, создавались партии по религиозному признаку, в том числе чтобы эту рознь утихомирить, перейти от перестрелки к перебранке. У нас же создание таких партий приведет, наоборот, к усилению розни, к переходу от перебранки к перестрелке.

Но, по моему мнению, приведенный выше запрет нельзя толковать расширительно и, например, запрещать в названии любые упоминания религии и т.п. На мой взгляд, нет ничего незаконного в названии «Христианско-демократическая партия». Вполне возможно (это, конечно зависит от того, что будет написано в программных документах), что данная партия создается на основе не конфессиональной (тем более, что нет такой конфессии «христиане»), а мировоззренческой общности.

5.1.9. Участие в выборах неполитических общественных объединений

Обсуждая участие неполитических общественных объединений в выборах, следует в первую очередь сказать о необходимости восстановления их возможности полноценно участвовать в наблюдении за выборами. Иными словами, восстановить право неполитических общественных объединений направлять наблюдателей в избирательные комиссии во время голосования, подсчета голосов и подведения итогов голосования.

Было бы целесообразно также усилить роль общественных объединений в наблюдении за выборами, предоставив общественным объединениям, получившим аккредитацию в избирательных комиссиях, право и возможность вести долгосрочное наблюдение, то есть предоставив им право в течение всей избирательной кампании направлять в избирательные комиссии своих представителей (наблюдателей), которые имели бы право присутствовать на заседаниях комиссий и знакомиться с их документами.

Необходимо также сохранить право неполитических общественных объединений выдвигать кандидатов и списки кандидатов на муниципальных выборах. Это связано с тем, что на муниципальном уровне решаются не столько политические вопросы, сколько вопросы, которые непосредственно связаны с неполитическими интересами граждан: например, вопрос о том, устроить на пустыре автостоянку, спортивную площадку или площадку для выгула собак.

А вот восстанавливать участие неполитических общественных объединений в региональных и тем более федеральных выборах считаю нецелесообразным, поскольку на этих уровнях уже преобладают политические вопросы, а неполитические вопросы все равно должны решаться политическими методами.

Не считаю правильным также закреплять формально возможность блокирования между политическими партиями и неполитическими общественными объединениями на региональных и федеральных выборах. Полагаю, что в любом неполитическом общественном объединении состоят граждане, симпатизирующие разным партиям, и потому поддержка какой-либо одной партии определенным общественным объединением нарушит права таких граждан: от их имени будет поддерживаться партия, которой они не симпатизируют.

При этом у неполитического общественного объединения должна быть возможность довести до избирателей свое отношение к тому, как в программах политических партий и отдельных кандидатов отражены интересы, защищаемые этим объединением.

5.2. Выдвижение и регистрация кандидатов и партийных списков

По нашему мнению, вся глава о выдвижении и регистрации кандидатов нуждается в кардинальной переработке. В ее основу должен быть положен принцип защиты пассивного избирательного права граждан, и все процедуры следует регламентировать именно исходя из этого принципа. Пока же наоборот – процедуры, созданные ради удобства работы избирательных комиссий, определяют возможности реализации гражданами их избирательных прав.

5.2.1. Участие политических партий и общественных объединений в выборах и референдуме

Как и в действующем законодательстве, в проекте Избирательного кодекса предусмотрено, что коллективными участниками федеральных и региональных выборов могут быть только политические партии.

В то же время в проекте заложена возможность существования не только федеральных, но и межрегиональных политических партий. При этом межрегиональным политическим партиям предоставлено право выдвигать кандидатов и списки кандидатов на региональных и муниципальных выборах, а также выдвигать кандидатов по одномандатным избирательным округам на выборах депутатов Государственной Думы.

Требования к федеральным и межрегиональным политическим партиям будут изложены в проекте нового Федерального закона «О политических партиях», который предполагается подготовить после завершения работы над проектом Избирательного кодекса.

На муниципальных выборах сохраняется существовавшее до 2009 года положение, согласно которому общественные объединения, предусмотревшие в своих уставах возможность участия в выборах, имеют право выдвигать как кандидатов, так и списки кандидатов.

По сравнению в действующим законодательством в проекте существенно изменено понятие «избирательное объединение». В Кодексе этим термином обозначается не любое объединение, имеющее право выдвигать кандидатов и списки кандидатов, а только такое, которое выдвинуло на данных выборах кандидата, кандидатов или список кандидатов.

5.2.2. Способы выдвижения и условия регистрации

Проект предусматривает сохранение двух способов выдвижения: самовыдвижение и выдвижение избирательными объединениями.

В проекте восстанавливается избирательный залог для всех выборов, где он ранее был (т.е. на президентских выборах он, как и ранее, не предусмотрен), а для президентских выборов предусматривается новое условие регистрации – сбор подписей депутатов всех уровней. Таким образом, всего предусмотрено четыре варианта регистрации:

- на основании подписей избирателей;
- на основании подписей депутатов;
- на основании избирательного залога;
- заявительный порядок.

Для кандидатов и партий, на которые не распространяется заявительный порядок регистрации, всегда есть как минимум два альтернативных варианта регистрации. В большинстве случаев это залог и подписи избирателей, на выборах Президента РФ – подписи избирателей и подписи депутатов. На губернаторских выборах (если они будут предусмотрены) региональный законодатель также может вводить регистрацию по подписям депутатов в качестве третьего варианта.

В отличие от ранее действовавших правил, приоритетной является регистрация по залогу: если внесены и подписи, и залог, и залог внесен правильно, подписи не проверяются. Это связано с большой трудоемкостью проверки подписей.

5.2.3. О заявительном порядке регистрации

Учитывая, что политических партий сегодня осталось всего 7 и все они прошли жесткий фильтр, включая проверку численности, казалось бы, можно сделать заявительной регистрацию любых кандидатов и списков, выдвинутых партиями. Такие предложения неоднократно озвучивались. Однако мы предполагаем существенную либерализацию партийного законодательства, результатом которой могут стать значительный рост числа политических партий и постоянное появление новых партий, ранее в выборах не участвовавших. И если мы отказываемся от жестких требований при их регистрации, мы должны к этим новым партиям предъявлять определенные требования при регистрации их списков. Было бы также разумно предъявлять аналогичные требования и к партиям, которые на предыдущих выборах не получили существенной поддержки избирателей.

Аргументом в пользу заявительного порядка регистрации списков партий, успешно выступивших на предыдущих выборах, является то, что данные объединения уже доказали свою серьезность (а цель любых фильтров типа подписей и залога – отсечение несерьезных претендентов). Главный аргумент против такого варианта – создание для участников выборов неравных условий, что препятствует обновлению депутатского корпуса.

Однако вопрос о равенстве кандидатов и партий в процессе выдвижения и регистрации не так прост, как кажется на первый взгляд. Необходимо оценивать не отдельные этапы, а все процедуры вместе. Так, если мы требуем для всех кандидатов собрать одинаковое количество подписей, но при этом для одних кандидатов сама процедура выдвижения более легкая, чем для других, то равенства на самом деле нет.

Если обратиться к недавней истории, то анализ показывает, что в 1990-е годы и начале 2000-х годов на региональных выборах, где преобладала мажоритарная система, партийных кандидатов было крайне мало: основная часть предпочитала выдвигаться от групп избирателей (а когда выдвижение от групп избирателей отменили – путем самовыдвижения). Это было обусловлено рядом причин, но не в последнюю очередь тем, что выдвижение от партии ставило кандидата в худшее положение по сравнению с непартийным кандидатом: подписей нужно было собрать столько же, никаких других преимуществ не было, но выдвижение от партии требовало большего времени (что имеет немалое значение в условиях избирательного цейтнота), при этом необходимо было больше документов (а значит – и больше возможностей для придирок у избирательной комиссии). К тому же партийный кандидат был более уязвим – партия имела право отменить свое выдвижение.

Еще более наглядно преимущество самовыдвиженцев на муниципальных выборах, где необходимо собрать небольшое число подписей. Обычно собрать эти подписи можно быстрее, чем провести собрание, а тем более конференцию по выдвижению кандидата. И льгота для выдвиженцев избирательных объединений в таких условиях по сути является не преференцией, а компенсацией.

Что касается преференций для регистрации списков определенных партий, то здесь ситуация несколько сложнее. В первую очередь следует напомнить, что мы предполагаем в проекте нового закона о партиях максимально либерализовать процедуру регистрации партий, сделать возможность появления новых партий достаточно легкой. Но у новых партий перед старыми есть определенные преимущества. У них меньше численность (мы ведь откажемся от драконовских требований к численности), они не связаны различными обязательствами, сложными взаимоотношениями с элитными группами и т.п., и потому могут гораздо проще и быстрее провести выдвижение, чем уже укорененные партии. Так что здесь тоже речь в некотором смысле о компенсации.

Вот еще несколько аргументов в пользу преференций для партий, относительно успешно выступивших на предыдущих выборах.

1. Большинство партий, успешно выступивших на предыдущих выборах, являются в той или иной мере оппозиционными, и к ним избирательные комиссии могут быть наиболее пристрастны (по сравнению с новыми партиями и партиями, не имевшими успеха). Хотя мы предусматриваем либерализацию порядка регистрации кандидатов и списков, все же этот момент нельзя совсем сбрасывать со счета.

2. Создание преференций для партий, успешно выступивших на предыдущих выборах, призвано стабилизировать партийную систему, затруднить политикам, не выполнившим в предшествующий период своих обязательств и не желающим нести за это ответственность, участие в выборах под новой вывеской.

3. Создание преференций для партий, успешно выступивших на предыдущих выборах, призвано также осложнить положение партий-спойлеров, которые обычно не имеют существенной поддержки избирателей.

4. Освобождение значительной части партий от сбора подписей и внесения залога позволит сократить объем подписей, представляемых в избирательные комиссии, что даст возможность для более качественной их проверки.

Основываясь на этих соображениях, автор полагает, что заявительный порядок регистрации для списков кандидатов избирательных объединений, успешно выступивших на предыдущих выборах, допустим, но лишь в том случае, если при этом для остальных потенциальных участников выборов не будут созданы чрезмерно усложненные условия регистрации. Кроме того, данный порядок может быть допущен только при выполнении следующих условий:

- барьер для предоставления данной льготы ниже заградительного барьера; иными словами, льгота не должна предоставляться исключительно парламентским партиям;
- льгота предоставляется по результатам не только федеральных, но и региональных и муниципальных выборов; иными словами, партия, пользующаяся поддержкой избирателей определенного региона, именно в этом регионе и должна иметь преференции.

В связи с этим в проекте установлена заявительная регистрация для списков:

1) политических партий, получивших на последних выборах в Государственную Думу более 2% голосов, – на всех выборах;

2) политических партий (и их отделений), получивших на последних выборах в Государственную Думу более 2% голосов на территории субъекта РФ, – на выборах в данном субъекте РФ;

3) политических партий (и их отделений), получивших более 2% голосов на выборах законодательного органа субъекта РФ, – на выборах в данном субъекте РФ;

4) политических партий (и их отделений), получивших более 2% голосов на выборах законодательного органа субъекта РФ на территории муниципального образования, – на выборах в данном муниципальном образовании;

5) политических партий (и их отделений), получивших более 2% голосов на выборах представительного органа муниципального образования (если они проходили по пропорциональной или смешанной системе), – на выборах в данном муниципальном образовании.

Таким образом, перечень партий, имеющих такую льготу, будет различным в разных регионах и не будет ограничен только партиями, представленными в Государственной Думе.

Что касается преференций для кандидатов, выдвинутых партиями по мажоритарным округам, то эта идея при обсуждении была отвергнута практически единодушно. И в проекте Кодекса такие преференции не будут предусмотрены на федеральных и региональных выборах. Для меня в этом плане наиболее убедительным стал тот аргумент, что в условиях смешанной системы достаточной компенсацией для партийных кандидатов является возможность двойной баллотировки (т.е. баллотировки одновременно по списку и по округу) и в других компенсациях нет необходимости. Однако на муниципальном уровне смешанная система в основном применяться не будет, и потому в проекте Кодекса для этих выборов сохранена факультативная возможность преференций для кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями.

На муниципальных выборах вообще ситуация иная. Во-первых, следует установить заявительную регистрацию для всех кандидатов в депутаты в небольших муниципальных образованиях. Автор полагает, что требовать от кандидатов представлять менее 5 подписей не имеет смысла. Учитывая, что требуемое число подписей, согласно проекту, не должно превышать 1% (см. раздел 5.2.5), устанавливается заявительная регистрация всех кандидатов для муниципальных образований со средней нормой представительства менее 500 избирателей.

Это тот минимум, который должен действовать для всех регионов. Но при этом региональным законодателям (которые знают, как реально обстоит дело у них в регионе с конкуренцией на муниципальных выборах) следует разрешить повышать этот минимум либо устанавливать заявительную регистрацию для определенных категорий муниципальных образований, например, для всех сельских поселений.

Региональным законодателям также разрешается устанавливать для муниципальных образований со средней нормой представительства более 500 избирателей заявительный порядок регистрации кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями (следует напомнить, что на муниципальных выборах к таковым относятся не только партии, но и иные общественные объединения).

5.2.4. Регистрация на основании избирательного залога

Регистрация на основании избирательного залога должна быть восстановлена. Она не только соответствует международной практике и стандартам, но и показала себя вполне нормально в российской практике. В частности, анализ показывает, что кандидаты и списки, зарегистрированные по залогу, обычно выступали в среднем успешнее кандидатов и списков, зарегистрированных по подписям. Отмена залога привела к снижению конкуренции на выборах.

Главная проблема здесь – определение размера залога. В первую очередь следует лишить регионального законодателя права неограниченного увеличения размера залога, а также отказаться от жесткой привязки размера залога к «потолку» избирательного фонда.

Для того чтобы избирательный залог соответствовал своему предназначению, его размер должен удовлетворять следующим критериям:

1) размер залога должен быть сопоставим с затратами на сбор подписей;

2) размер залога должен превышать сумму благ, которые бесплатно предоставляются кандидату или избирательному объединению (эфир, печатные площади и т.п.);

3) залог не должен составлять значительную долю от общей суммы расходов кандидата или избирательного объединения.

В проекте Кодекса для региональных и муниципальных выборов устанавливается максимально допустимый размер залога, который привязан к численности избирателей в округе и прожиточному минимуму в регионе.

Право избирательной комиссии возвращать средства, внесенные в качестве залога, до рассмотрения вопроса о регистрации сохраняется лишь для случая, когда залог внесен в меньшем размере, чем требуется.

Предусмотрено возвращение избирательного залога в случае отказа в регистрации.

5.2.5. Регистрация на основании подписей избирателей

Главная идея, на которой основан институт регистрации на основании подписей избирателей, состоит в том, что сбор подписей позволяет выявить тех кандидатов, которые пользуются авторитетом и доверием у избирателей, и отделить их от тех, кто таким авторитетом и доверием не пользуется. Однако данная идея оказалась не вполне соответствующей российским реалиям.

Первая проблема состоит в том, что политтехнологи разработали систему фальсификации подписей на основании пиратских баз данных о российских гражданах и эта система оказалась довольно эффективной в тех случаях, когда закон

требует собрать десятки и сотни тысяч подписей. Законодатели и практики не смогли создать никакой эффективной системы противодействия таким фальсификациям и их выявлению. Обратной стороной данной проблемы стали разработка норм, позволяющих браковать подписи на иных основаниях (дата проставлена не рукой сборщика, данные внесены третьим лицом, неточные данные об избирателе или о сборщике и т.п.), и создание практики массовой выбраковки подписей на основании сомнительных «заключений» экспертов–почерковедов. Но это привело лишь к тому, что легче стало забраковать честно собранные подписи, чем фальсифицированные.

Однако есть и вторая проблема. Практика показала, что технология массового сбора подписей при достаточно равнодушном отношении к выборам значительной массы избирателей позволяет легче собрать подписи в пользу совершенно незнакомого избирателям кандидата, чем в пользу кандидата известного и потому имеющего не только сторонников, но и противников.

В связи с этим автор полагает, что сбор подписей избирателей в том виде, в каком он сложился в настоящее время, может быть оставлен только для тех случаев, когда требуется собрать не слишком большое количество подписей.

В соответствии с рекомендацией Венецианской комиссии максимальное количество подписей ограничивается 1% от числа избирателей в округе (для многомандатных округов – от средней нормы представительства). Автор полагает, что сбор подписей избирателей в том виде, в каком он сложился в настоящее время, допустим в тех случаях, когда нужно собрать не более 500 подписей. Таким образом, в проекте традиционный механизм сбора подписей сохраняется для выборов со средней нормой представительства не более 50 тыс. избирателей (предусматривается также возможность для регионального законодателя повысить эту планку при условии, что требуемое число подписей не превысит 500). Таким образом, этот механизм оставляется для выборов муниципальных депутатов, для выборов глав небольших муниципальных образований и для выборов депутатов законодательных органов небольших регионов.

5.2.6. О сборе подписей в больших избирательных округах

Для федеральных выборов, выборов депутатов законодательных органов больших регионов, выборов губернаторов и глав крупных муниципальных образований следует предложить другой механизм сбора подписей избирателей.

В проекте предлагается для таких выборов механизм сбора подписей в помещениях, определяемых соответствующей избирательной комиссией, и под ее наблюдением. При этом требуемое число подписей уменьшается в 10 раз, т.е. максимально допустимое требуемое число подписей устанавливается на уровне 0,1%.

При таком механизме есть опасность, что избирательные комиссии будут препятствовать сбору подписей в пользу оппозиционных кандидатов и партий. Однако, по-видимому, эти опасения преувеличены: процесс достаточно откры-

тый, а Избирательный кодекс должен содержать гарантии против произвола избирательных комиссий.

В частности, в Кодексе устанавливается 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.

Достоинства системы сбора подписей в определенных помещениях в том, что, 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 (конечно, не исключен вариант, когда избиратели будут привозиться к местам сбора подписей за деньги, однако для тех, кто хочет быть зарегистрирован за деньги, более привлекательной должна быть регистрация по залогу).

Другое достоинство данного механизма в том, что он позволяет 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 «выбраковке» подписей.

С.А. Попов выразил сомнения, что данная процедура может быть реализуема в регионах, имеющих огромную территорию, например, в Якутии. В связи с этим я должен напомнить, что данный механизм предполагается реализовать в избирательных округах с числом избирателей более 50 тысяч (предусматривается также возможность для регионального законодателя повысить эту планку при условии, что требуемое число подписей не превысит 500). Применительно к Якутии это означает, что такой механизм не будет использоваться ни на муниципальных выборах, ни на выборах депутатов Государственного собрания. Что касается выборов президента республики, то требуемое число подписей составит не более 570 при том, что мест для сбора подписей должно быть не менее 6. Реально же можно предполагать, что место для сбора подписей будет в каждой ТИК, которых в Якутии 35, а в Якутске должно быть не менее двух таких мест (так как в нем 147 тыс. избирателей). Так же может быть реализован сбор подписей в этой республике и на федеральных выборах. При этом подписные листы не потребуется перевозить из райцентров в Якутск и далее в Москву. Теперь эксперты могут оценить, сложнее ли такой механизм традиционного сбора подписей в той же Якутии.

5.2.7. Проверка подписных листов

Что касается процедуры проверки подписных листов, то здесь важно отметить следующие моменты.

Во-первых, порядок выбраковки подписей должен полностью регулироваться Избирательным кодексом, а не оставляться на усмотрение регионального законодателя (как это сделано в действующем законодательстве). Поэтому в проекте дан перечень оснований для признания подписи недействительной.

Во-вторых, не должны браковаться подписи, если избиратель может быть однозначно определен и нет доказательств, что он не ставил свою подпись. Так, в проекте Кодекса отсутствуют такие основания для признания подписи недействительной, предусмотренные законом о выборах в Государственную Думу, как проставление даты не рукой избирателя, внесение записи третьим лицом и некоторые другие. В качестве основания для «выбраковки» всего подписного листа предусмотрено не несоответствие формы, а несоответствие содержания «шапки» требованиям закона. При этом предусмотрена возможность исправления кандидатом или избирательным объединением таких недоработок, как отсутствие заверительной подписи, отсутствие даты заверения или необходимых сведений о сборщике.

В-третьих, предусмотрен разный порядок проверки подписей на предмет действительности и достоверности. На предмет действительности должны проверяться все подписи (точнее, строки подписного листа). Иными словами, выбраковка недействительных подписей может быть основанием для отказа в регистрации, только если количество действительных подписей окажется меньше требуемого. На предмет достоверности сохраняется выборочная проверка, причем размер выборки сокращается до 10%, поскольку квалифицированная экспертиза на поддельность подписи стоит дорого и делается небыстро.

В-четвертых, допустимый избыток представляемых подписей установлен на уровне 20%. Это среднее между положениями законов 1997 года (15%) и 2002 года (25%).

5.2.8. Документы и сведения, требуемые от кандидатов

В проекте сохраняется требование для кандидата, выдвинутого по мажоритарному округу, личной явки в избирательную комиссию для уведомления о своем выдвижении (с теми же исключениями, что и в действующем законе) – как способ борьбы с фиктивными кандидатами.

От кандидата при уведомлении избирательной комиссии не требуется представить полный пакет документов. Он должен сразу же представить заявление о самовыдвижении или (для партийных выдвиженцев) о согласии баллотироваться, а также документ, подтверждающий наличие у него пассивного избирательного права – то есть предъявить паспорт (документ, заменяющий паспорт). Копия паспорта (документа, заменяющего паспорт) изготавливается избирательной комиссией и прикладывается к представленным кандидатом документам. В заявлении должно быть обязательство в случае избрания прекратить деятельность, несовместимую со статусом избранного лица.

Другие документы (декларации о доходах и имуществе, копия документа, подтверждающего место работы и должность) могут быть представлены как сразу в момент уведомления, так и позднее.

Сохраняется требование к кандидатам сообщать сведения о неснятой и непогашенной судимости и восстанавливается требование сообщать о гражданстве

иностранного государства (одновременно с восстановлением для таких граждан пассивного избирательного права).

Из перечня оснований для отказа в регистрации исключены непредставление документов или их ненадлежащее оформление. Остаются лишь три основания для отказа в регистрации, связанные с предоставлением кандидатами документов и сведений, – все они являются санкцией за прямой обман избирательной комиссии и соответственно избирателей:

- представление кандидатом подложного паспорта и(или) подложного документа, подтверждающего сведения о месте работы и занимаемой должности (роде занятий);
- сокрытие кандидатом сведений о неснятой и непогашенной судимости;
- сокрытие кандидатом сведений о гражданстве иностранного государства.

Избирательная комиссия может требовать от кандидата представления помимо документов, подтверждающих сведения, вносимые в избирательный бюллетень, другие документы только в том случае, если она по закону обязана публиковать содержащиеся в них сведения (в СМИ и/или сводном плакате). В случае непредставления необходимых документов (кроме паспорта) избирательная комиссия в своих официальных публикациях и в избирательном бюллетене (если документы должны подтверждать сведения, вносимые в бюллетень) указывает, что документы не представлены. При этом избирательная комиссия должна в течение недели проверить представленные кандидатом документы и, если документ не в порядке, уведомить об этом кандидата (представителя избирательного объединения), чтобы кандидат мог документ заменить или исправить.

5.2.9. Основания для отказа в регистрации

Перечень оснований для отказа в регистрации в проекте сокращен. В частности, помимо непредставления или ненадлежащего оформления документов, из него исключено несоздание избирательного фонда.

Для значительной части оснований отказа в регистрации (всего, что требует серьезного разбирательства) предусмотрено предварительное наличие судебного решения. Это относится, в частности, к выявлению более 10% недостоверных подписей, использованию преимуществ должностного положения, использованию средств помимо избирательного фонда, несоблюдению при выдвижении требований устава избирательного объединения (к подкупу избирателей и экстремистской деятельности это относится и по действующему закону). При этом заявителем, оспаривающим решение избирательного объединения о выдвижении, может быть только член данного объединения, но не избирательная комиссия или Минюст.

Перечень признаков экстремистской деятельности сокращен и сделан более ясным по сравнению с тем, что записано в п. 1 ст. 56 нынешнего Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав…». Нарушение законода-

тельства об интеллектуальной собственности не является основанием ни для отказа в регистрации, ни для ее отмены.

5.2.10. О ликвидации института отмены регистрации

Многие участники обсуждения выражали пожелание, чтобы механизмы отказа в регистрации и отмены регистрации были ликвидированы как таковые.

Автору понятны мотивы, побуждающие коллег выступать с такими предложениями: слишком уж нагло в последнее время начала власть злоупотреблять этими нормами законодательства, слишком уж массовой стала фильтрация кандидатов и списков кандидатов по политическим мотивам. Тем не менее, автор полагает, что ликвидировать данные институты нельзя.

К тому же следует различать отказ в регистрации и отмену регистрации. А основания для отказа в регистрации также следует разделить на две группы. Одна группа – это отказ тем, кто не представил достаточное количество подписей и не внес достаточные средства в виде залога, то есть не выполнил квалификационные требования. Отказ по этим основаниям – вполне нормальная практика. Другое дело, что большое количество таких отказов будет свидетельствовать о чрезмерности квалификационных требований.

Другая группа – это отказ за нарушение тех или иных норм избирательного законодательства. Этот механизм сродни отмене регистрации. И такие действия должны иметь место в крайних случаях, но никак не в массовом порядке. Лучше, если на практике их вообще не будет. Но исключать эти механизмы из закона неправильно.

Нетрудно понять, что закон должен содержать определенные ограничения, такие как запрет использования преимуществ должностного положения, подкупа избирателей и т.п. И очевидно, что нарушение этих запретов должно влечь определенные санкции.

Можно ли при этом ограничиться только санкциями административного характера? Штрафовать можно за нарушения не слишком серьезные, такие, которые не влияют на результаты выборов. Если же кандидат сознательно создает себе существенные преимущества, злоупотребляя своим должностным положением или своими финансовыми возможностями, штраф тут будет малоэффективен. Разве остановит кандидата то, что ему придется увеличить еще на несколько тысяч или даже десятков тысяч свои миллионные расходы на кампанию? Остановить может только угроза отмены регистрации.

5.3. Статус кандидата, избирательного объединения

В проекте подробно расписано, когда кандидат и избирательное объединение утрачивают свой статус. При этом предусмотрено, что в случае отказа в регистрации статус кандидата или избирательного объединения утрачивается либо после окончания срока обжалования данного решения (если оно не было обжаловано), либо после принятия по жалобе решения, оставляющего в силе отказ в регистрации.

Факт утраты кандидатом или избирательным объединением своего статуса оформляется решением соответствующей избирательной комиссии.

Предусмотрено, что органом избирательного объединения, имеющим право отзывать выдвинутого кандидата, исключать кандидата из выдвинутого списка кандидатов, может быть только тот же орган, который выдвинул кандидата или список кандидатов. Исключением является случай, когда кандидат, выдвинутый в составе списка, не представил все необходимые по закону документы, – в этом случае исключить его из списка может орган избирательного объединения, уполномоченный его уставом и(или) решением органа, выдвинувшего список кандидатов.

Нормы, связанные с аннулированием и отменой регистрации кандидата или списка кандидатов, помещены в главу 11 (Статус кандидатов, избирательных объединений, выбытие кандидатов, избирательных объединений).

Сохраняются предусмотренные действующим законодательством нормы, запрещающие использовать преимущества должностного или служебного положения всем членам органов управления организаций независимо от формы собственности. В то же время использование преимуществ должностного или служебного положения является основанием отказа в регистрации и отмены регистрации только для кандидатов, занимающих государственную или муниципальную должность в органах исполнительной власти либо находящихся на государственной или муниципальной службе (в связи со значительной общественной опасностью таких действий). Для остальных кандидатов указанные нарушения должны повлечь лишь административную ответственность.

5.4. Проблемы, связанные с выборами по партийным спискам

5.4.1. «Паровозы»

С юридической точки зрения последствия применения технологии «паровозов» выражаются в том, что кандидат, фигурировавший в избирательном бюллетене и признанный избранным, без вынуждающих к тому обстоятельств отказывается от получения причитающегося ему мандата либо просто не выполняет требование закона и данное им при выдвижении обязательство сложить с себя полномочия, несовместимые со статусом депутата. Вынуждающими обстоятельствами в данном случае следует признавать только тяжелую болезнь, стойкое расстройство здоровья кандидата, его близких родственников.

Как показывает практика, в качестве «паровозов» обычно выступают либо высокопоставленные чиновники, либо знаменитые актеры, спортсмены и т.п. В любом случае это – негативное явление, однако участие первой категории лиц в качестве «паровозов» более опасно, поскольку при этом усиливается использование административного ресурса. Поэтому, помимо общих мер, необходимы дополнительные меры, направленные против участия в выборах в качестве «паровозов» высокопоставленных чиновников.

В проекте Кодекса в качестве одной из профилактических мер предусмотрено возвращение действовавшей до 2005 года нормы, обязывающей высокопоставленных чиновников, т.е. лиц, замещающих государственные или муниципальные должности (за исключением Президента Российской Федерации) уходить в предвыборный отпуск. При этом, в отличие от ранее действовавших норм, обязанность эта наступает не после регистрации указанного лица в качестве кандидата, а после его выдвижения в данном качестве. Предусмотрен жесткий срок для освобождения их от выполнения должностных или служебных обязанностей – не позднее 7 дней со дня выдвижения (прежние нормы предусматривали только срок подачи заявления, что позволяло затягивать уход в отпуск). Неисполнение данных требований расценивается как использование преимуществ должностного положения.

Полагаю, что это будет достаточно эффективная мера, поскольку для высокопоставленных чиновников оставлять свои полномочия на 2–3 месяца проблематично. Если же они пойдут на это, то они будут иметь значительно меньше возможностей для использования административного ресурса.

В качестве более жесткой меры на одном из круглых столов нам предложили вообще лишить лиц, замещающих государственные должности в органах исполнительной власти, права баллотироваться в депутаты. Такая практика существует в ряде европейских стран (например, в Греции), и Европейский суд по правам человека признал ее допустимой. Нам, однако, представляется, что такая норма была бы сомнительна с точки зрения ее соответствия российской Конституции (в Греции соответствующее положение прямо прописано в конституции).

Однако помимо таких мер необходимы также санкции за отказ от мандата без вынуждающих к тому обстоятельств.

Ряд экспертов предлагает вернуться к норме, которая ранее была предусмотрена в Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы…» (но не применялась из-за нечеткости формулировок). Согласно той норме, если от получения мандата без вынуждающих обстоятельств отказывался кандидат, входивший в первую тройку списка, его мандат должен был передаваться другой партии, т.е. партия, использовавшая этого кандидата в качестве «паровоза», должна была лишиться мандата.

Если этот подход использовать в Кодексе, то следовало бы, во-первых, распространить его на всех кандидатов, фигурирующих в бюллетене, во-вторых, распространить на все выборы, в-третьих, ограничить перечень вынуждающих обстоятельств только медицинскими обстоятельствами.

Тем не менее, я полагаю, что от данного подхода следует отказаться по следующим причинам.

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.

В.Л. Шейнис предлагал усилить эту санкцию, лишая партию за один «отказной» мандат нескольких мандатов. Однако такой вариант сомнителен, поскольку нет никаких объективных данных для определения «коэффициента усиления» и он будет устанавливаться совершенно произвольно. Кроме того, в реальности это означает лишение мандатов вполне конкретных кандидатов, которым мандат уже был присужден решением ЦИК, что совсем сомнительно.

Если же говорить о выборах в малочисленные региональные ассамблеи, 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 завоюет по итогам голосования два мандата, лишение ее одного мандата снизит вдвое ее представленность в ассамблее. Еще хуже ситуация, если партия завоюет 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 наказание самих кандидатов, хотя с юридической точки зрения виноваты именно они, поскольку нарушили обязательство, данное при выдвижении (вина партии формально вообще не доказуема, хотя на практике, конечно, очевидно, что партия заранее знает о последующем отказе от мандата).

Кроме того, необходимо принять во внимание и уже имевший место случай покупки лидера регионального отделения одной из партии, в результате которого эта партия потеряла мандат, перешедший к «Единой России» (казус Милюкова на выборах Законодательного Собрания Пермского края 2006 года).

В проекте Избирательного кодекса предлагаются санкции другого рода. Одна санкция касается кандидатов-отказников, другая – партий, использовавших этих кандидатов в качестве «паровозов».

Санкция в отношении партий относится только к случаям, когда кандидат-отказник фигурировал в бюллетене. Исходя из представления, что партии должны получать государственное финансирование по результатам не только федеральных, но и региональных выборов (соответствующая норма будет предложена в проекте нового закона о политических партиях), в проекте Кодекса предлагается применять к партиям, использующим технологию «паровозов», финансовые санкции. Если «паровозом» оказался один кандидат из партийного списка, государственное финансирование соответствующего избирательного объединения сокращается на одну треть. Если два кандидата – на две трети. Если «паровозами»

оказались три и более кандидата, избирательное объединение полностью лишается государственного финансирования по результатам данных выборов.

Полагаю, что такая санкция будет достаточно действенной и адекватной мерой, если, конечно, размер государственного финансирования не будет символическим.

Санкция в отношении кандидатов-отказников касается любого кандидата, отказавшегося без вынуждающих обстоятельств от получения мандата или просто не сложившего с себя полномочия, несовместимые со статусом депутата. Такой кандидат лишается права баллотироваться на следующих выборах в данный орган власти.

Понятно, что такая норма также вызывает вопрос о соответствии Конституции РФ, где установлен закрытый перечень лиц, лишенных избирательных прав.

Я полагаю, что данная норма не противоречит ст. 32 Конституции РФ. Часть 3 данной статьи устанавливает общие ограничения, касающиеся всех видов выборов и действующие неопределенный срок. Думаю, что федеральный закон не может устанавливать другие подобные ограничения, в т.ч. те, которые имеются в действующем избирательном законодательстве (лишение пассивного избирательного права на всех выборах лиц, имеющих гражданство иностранного государства, вид на жительство в иностранном государстве, имеющих неснятую и непогашенную судимость за отдельные преступления и т.п.).

Ограничение, предлагаемое в проекте Избирательного кодекса, иного рода. Оно действует только на выборах в определенный орган и только один раз. В этом плане оно аналогично запрету баллотироваться на третий срок, который никто, в т.ч. и Конституционный Суд РФ, не считает неконституционным.

Кроме того, это ограничение выступает как санкция за серьезное правонарушение – отказ от получения мандата (без уважительной причины, которая может иметь только медицинский характер). И в этом отношении она вполне соответствует ч. 3 ст. 55 Конституции РФ как принимаемая в целях защиты основ конституционного строя.

Отмечу также, что данная норма предлагалась в кандидатской диссертации И.В. Советникова «Злоупотребления правом в избирательном процессе», защищенной в 2006 году на юридическом факультете МГУ.

Что касается ее действенности, то можно отметить, что ряд лиц уже неоднократно выступал в качестве «паровозов», в том числе и на одних и тех же выборах (например, Ю.М. Лужков трижды был «паровозом» на выборах в Государственную Думу и дважды – на выборах в Московскую городскую Думу). Да и сам по себе факт применения санкций, лишения определенных прав для чиновников такого уровня – весьма чувствителен.

В заключение следует дополнительно отметить, что в проекте Кодекса санкции предусмотрены 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 преду-

сматриваются санкции 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 для них главное – сохранить свою должность.

5.4.2. О гендерном равенстве

Вопрос обеспечения гендерного равенства в рамках пропорциональной избирательной системы в ходе обсуждения проекта Избирательного кодекса поднимался нечасто. Тем не менее, ему стоит уделить некоторое внимание.

Разумеется, нынешняя доля женщин в российских законодательных органах власти не может считаться нормальной. Но вопрос в том, каковы причины такого положения и как с этим можно бороться? В частности, насколько полезными будут гендерные квоты в партийных списках?

Насколько я знаю, международные документы допускают специальные меры, направленные на ускорение установления фактического равенства между мужчинами и женщинами, но при этом оговаривают, что это должны быть временные меры. По моим оценкам, такие меры, как установление гендерных квот в партийных списках, оказались эффективны в тех странах, где общество уже было готово к равноправию и где прогресс в этой области намечался и без этих квот. В других же странах (например, в Италии) они не имели успеха.

В современной России главная проблема, на мой взгляд, состоит в том, что не только избиратели-мужчины, но и избиратели-женщины в основном предпочитают голосовать за кандидатов-мужчин. Нередки ситуации, когда единственная в избирательном округе женщина-кандидат получает всего 3–5% голосов. Это дает оценку количества избирателей (избирательниц), для которых первостепенную роль играет пол кандидата.

Еще один пример. На выборах в Государственную Думу 2003 года ни у одной из пяти партий, получивших более 4% голосов, в первой тройке не было женщин. Иными словами, включение женщин на демонстрационные места списка, скорее всего, не способствует победе.

Как же в таких условиях будут работать гендерные квоты? Допустим, мы установим неоднократно предлагаемое правило, согласно которому в списке должно быть не более 70% и не менее 30% лиц одного пола. Нетрудно догадаться, как это правило будет выполняться: женщины окажутся в основном на непроходных местах. И тогда для преодоления этого саботажа потребуется ввести более жесткую норму (такая тоже как-то предлагалась): обязать партии, чтобы в списке было не более двух лиц одного пола подряд. Впрочем, и эта норма не всегда сра-

ботает. Скажем, если списки разделены на большое число территориальных групп и в каждой группе проходными являются максимум два первых места.

Но это было бы полбеды. Есть еще один, совсем неприятный способ саботажа. Можно включить в список нужное количество женщин, которые потом, после регистрации, снимут свои кандидатуры. Конечно, против такого приема тоже есть средство. Но это то самое лекарство, которое опаснее болезни.

Вспоминаю, что в 2005 году, когда в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав…» появилась норма, позволяющая отменять регистрацию списка в случае выбытия из него региональных групп, я предсказал, что эта норма будет стимулировать технологию «выбивания» кандидатов из списка (см. [11], с. 268). Прогноз начал сбываться уже в январе–феврале 2007 года. Точно так же, если мы допустим за нарушение гендерной квоты санкцию в виде отказа в регистрации или отмены регистрации, мы вновь получим расцвет этой технологии. А без этой санкции квоты не будут эффективными.

Так что я бы порекомендовал поборникам гендерного равенства не надеяться на квоты, а делать упор на разъяснительной работе среди избирателей. Впрочем, я думаю, что в проекте Избирательного кодекса есть положения, которые будут способствовать постепенному выравниванию ситуации. Так, я предполагаю, что система открытых списков будет более благоприятна для женщин: избиратели, для которых важен гендерный вопрос, сделав политический выбор в пользу одной из партий, затем смогут уже внутри списка оказать предпочтение женщине-кандидату.

5.4.3. Блокирование партий

Автор, как и большинство участников обсуждений проекта, выступает за восстановление возможности блокирования партий на выборах, проводимых по пропорциональной системе. Институт избирательных блоков имел существенные недостатки, но в то же время он позволял партиям, близким по своим программам, более успешно выступать на выборах и в конечном счете способствовал естественному укрупнению партий. Отмена этого института снизила уровень политической конкуренции.

Однако возникает вопрос: нужно ли восстанавливать институт избирательных блоков, или лучше предоставить партиям для блокирования другую возможность – в виде соединения списков, известного из мировой практики (и, кстати, использовавшегося на выборах в Учредительное собрание в 1917 году)?

Предлагаемый институт соединения списков выглядит следующим образом.

1. Избирательные объединения выступают на выборах в индивидуальном качестве: самостоятельно выдвигают свои списки кандидатов, самостоятельно ведут свою избирательную кампанию, формируют свой избирательный фонд, фигурируют в избирательных бюллетенях; избиратели голосуют за конкретные избирательные объединения.

2. Избирательное объединение, которое опасается, что не сможет преодолеть заградительный барьер, может заключить с такими же избирательными объединениями, близкими ему по политическим позициям, соглашение о соединении списков.

3. Указанное соглашение должно подписываться после завершения регистрации списков (что не препятствует заключению предварительных договоренностей), но до утверждения текста избирательного бюллетеня.

4. Информация о заключении соглашения публикуется и включается в избирательный бюллетень, что должно препятствовать заключению беспринципных соглашений.

5. 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 (т.е. исключаются произвол и коррупция). Если одна или несколько блокирующихся партий преодолевают барьер, но при этом не менее двух блокирующихся партий его не преодолевают порознь, а преодолевают вместе, соединенный список формируется из списков этих оставшихся партий.

6. Если списки кандидатов закрытые и не разбиты на территориальные группы, соединенный список составляется следующим образом. Сначала в соединенном списке размещаются кандидаты, занимавшие первые места в списках избирательных объединений, заключивших соглашение, в порядке убывания числа голосов, поданных за эти избирательные объединения. Затем в том же порядке размещаются кандидаты, занимавшие вторые места в указанных списках, и так далее.

7. Если списки кандидатов разбиты на территориальные группы, соединенный список составляется следующим образом. Центральная часть соединенного списка составляется из центральных частей списков избирательных объединений, заключивших соглашение, в соответствии с правилом, установленным для списков, не разбитых на группы. В качестве территориальных групп соединенного списка рассматриваются все территориальные группы списков избирательных объединений, заключивших соглашение о соединении списков; распределение мандатов между группами осуществляется по стандартной методике.

8. Если применяется пропорциональная избирательная система с открытыми списками, порядок следования кандидатов в соединенном списке определяется в соответствии с персональными предпочтениями избирателей по стандартной методике распределения мандатов внутри открытого списка.

Таким образом, институт соединения списков позволяет партиям, которые порознь не преодолевают заградительный барьер, но которые способны договариваться между собой, быть представленными в парламенте в виде блока. При этом каждая партия самостоятельно выдвигает свой список и каждая партия участвует в выборах под своим именем. В то же время в избирательном бюллетене указано, какие партии заключили между собой соглашение, так что избиратель знает об

этом и принимает свое решение в учетом данного обстоятельства. А сам соединенный список формируется с учетом итогов голосования за эти партии.

В ходе обсуждения этой новеллы она неоднократно критиковалась, однако большинство критических замечаний было основано на недопонимании.

Так, у некоторых экспертов возникло представление, что данная новелла позволяет партиям заключать соглашение о соединении списков после дня голосования. Понятно, что такой вариант должен порождать коррупцию. Однако в проекте Избирательного кодекса заложен совсем другой вариант: соглашение заключается не только ранее дня голосования, но и до утверждения текста избирательного бюллетеня – чтобы информация о том, что списки соединяются, могла помещаться в избирательный бюллетень, чтобы избиратели об этом знали, делая свой выбор.

Некоторые участники обсуждения предполагали, что партии сами договариваются об алгоритме формирования соединенного списка. Однако такой вариант имеет серьезный недостаток. Алгоритм должен быть однозначным, чтобы не было соблазна после подведения итогов голосования торговать мандатами. Следовательно, избирком должен проверять предложенный партиями алгоритм на однозначность. В этом случае возможны ссоры и конфликты, а время на их улаживание крайне ограничено.

В связи с этим алгоритм соединения списков закреплен в Кодексе. Он, безусловно, разный для трех вариантов списков – простых закрытых; закрытых, разбитых на территориальные группы; открытых. Однако для открытых списков и территориальных групп ничего специально придумывать не надо было: все уже заложено в механизмах распределения мандатов.

Оставалось только создать алгоритм для соединения простых закрытых списков и соединения центральных частей списков, разбитых на группы. Наиболее простой вариант: сначала в соединенном списке размещаются кандидаты, занимавшие первые места в соединяющихся списках, в порядке убывания числа голосов, поданных за эти списки; затем в том же порядке размещаются кандидаты, занимавшие вторые места в указанных списках; и так далее. Разумеется, можно было попытаться распределять места в соединенном списке пропорционально полученным голосам, но это сложно и, на взгляд автора, нецелесообразно. Для выборов в Государственную Думу центральные части списков будут небольшими, и при соединении двух–трех списков практически всегда мандаты получат все кандидаты из центральных частей. Для региональных выборов число мандатов, полученных соединенным списком, будет невелико (1–3), и в этом случае все равно пропорционально распределить их не удастся.

Один из доводов оппонентов заключался в том, что это технически сложная конструкция, которая не будет понятна избирателям или будет иметь непредсказуемые последствия. Однако, по мнению автора, особых сложностей нормативного или технического плана тут нет. Что касается понятности и предсказуемости, то автор полагает, что предложенная конструкция будет не менее понятна и не

более непредсказуема, чем вообще распределение мандатов между территориальными группами или между кандидатами в открытых списках.

Прежде чем обсуждать достоинства и недостатки старого и нового вариантов блокирования (избирательного блока и соединения списков), выскажу свое мнение о том, зачем нужно восстанавливать возможность блокирования. Это поможет определить, какой из вариантов лучше соответствует своему предназначению.

Блокирование позволяет успешно участвовать в выборах партиям, которые имеют небольшие шансы в одиночку преодолеть заградительный барьер. Без возможности блокирования эти партии либо не попадают в парламент, либо вынуждены отказаться от участия в выборах. В обоих случаях их избиратели лишаются своего представительства.

Почему так важно, чтобы партии, получающие поддержку относительно небольшого числа избирателей, участвовали в выборах и проходили в парламенты (федеральный и региональные)? Во-первых, из-за неоднородности электората может быть (и действительно было, когда существовала реальная многопартийность) немало партий, которые способны преодолеть барьер в одних регионах, но не дотягивают до него в других. Могут быть партии, способные успешно выступать во многих регионах, но имеющие мало шансов на федеральных выборах. И наоборот – могут быть партии, успешные на федеральном уровне, но слабо выступающие в большом числе регионов. Если такие партии не будут участвовать в части выборов или будут терпеть поражения, это будет способствовать их деградации (что мы и видели в последние годы на примере ряда партий).

Во-вторых, законодательство должно создавать условия для возникновения новых партий, чтобы не было застоя в партийной системе. А новой партии в начале своего пути обычно трудно добиваться успеха.

Наконец, блокирование – это естественный путь для укрупнения партий. В ходе обсуждений отмечалось, что заградительный барьер служит укрупнению партий. По мнению автора, одного барьера для этого недостаточно, он должен работать в комплексе с другими нормами, и возможность блокирования – одна из них. При этом общество должно быть заинтересовано именно в укрупнении мелких партий, а не в создании монстров типа «Единой России».

Оценим теперь с этих и некоторых других позиций оба варианта.

В чем недостатки института избирательных блоков в сравнении с институтом соединения списков?

1. Избирательные блоки – новая «сущность», новый субъект избирательного процесса. «Сущности» же, как известно, плодить без необходимости не желательно.

Введение избирательных блоков как отдельного типа участников избирательного процесса потребует упоминания данного типа практически повсеместно в главах, посвященных избирательному процессу. Это либо придется делать через повсеместное упоминание через запятую «избирательное объединение, избира-

тельный блок» (как это было ранее в законодательстве), что существенно отягощает закон, либо придется вводить новый обобщающий термин (конкурент, претендент, участник выборов и т.п.), либо необходимо будет определять избирательное объединение так, чтобы оно включало и избирательные блоки. Два последних варианта осложняют понимание закона и могут привести к коллизиям.

В отличие от блоков, соединение списков не требует внесения в закон масштабных дополнений. Достаточно одной статьи о процедуре заключения и регистрации соглашений, одной статьи о порядке формирования соединенного списка и упоминания еще в паре статей (в частности, об избирательном бюллетене).

2. Введение избирательных блоков требует детальной проработки многих вопросов, в том числе тех, которые не были в достаточной мере проработаны в прежнем законодательстве. Речь идет, в частности, о процедурах создания блока, формирования списка, руководящих органов, о названии блока, его эмблеме и т.п. Для избирательных объединений все эти вопросы решаются либо в законе о партиях, либо в уставе партии. Для блоков же все это требует описания в Кодексе, поскольку у них нет устава. Необходимо также будет решить в Кодексе и вопрос о распределении между блокообразующими избирательными объединениями прав и обязанностей после выборов.

3. Без решения вопросов, о которых шла речь в пункте 2, блоки будут часто использоваться для манипуляций и обмана избирателей, как это и было прежде. Да и не просто будет решить эти вопросы так, чтобы не допустить манипуляций.

Вероятно, проще всего решить вопрос с названием. Во избежание манипуляций можно установить, что название блока должно состоять из названий входящих в блок избирательных объединений, соединенных запятой и/или союзом «и». Но даже тут возникнут проблемы, связанные с тем, что название может оказаться слишком длинным.

С другими вопросами сложнее. Если политические партии – устойчивые образования и потому механизм принятия решения в них отработан, то блоки – образования, вновь созданные перед выборам (точнее, уже в ходе избирательной кампании). Это – эфемерные образования, не имеющие устава, не имевшие ранее руководящих органов и отработанного механизма принятия решения. В таких условиях принятие всех важных решений (о формировании списка, о формировании руководящих органов, по стратегии и тактике ведения кампании, по финансовым вопросам) не может в принципе осуществляться демократическими методами, а только путем сговора небольшого круга лиц.

Напомню, что за четыре федеральные кампании практически не было успешных блоков, построенных 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). Таковыми были блоки «Явлинский–Болдырев –Лукин», «Медведь», «Блок Жириновского», «Родина», в определенной степени также СПС и ОВР.

По сути блоки были легальным способом обойти запрет на манипулятивное создание партий непосредственно перед выборами и «под выборы».

4. С точки зрения партий институт соединения списков, безусловно, удобнее. Во-первых, при соединении списков партия сохраняет свою индивидуальность: самостоятельно выдвигает свой список кандидатов, самостоятельно ведет свою избирательную кампанию, формирует свой избирательный фонд, фигурирует в избирательном бюллетене, получает голоса своих избирателей. При формировании блока партия в этом блоке фактически растворяется.

Во-вторых, на заключение соглашения о соединении списков у партии есть гораздо больше времени. Блоки приходится формировать в самом начале кампании, причем фактически кампания для блока сокращается на то время, которое было потрачено на процесс формирования, так что сформировать блок желательно как можно раньше и как можно быстрее. Кроме того, заключить соглашение о соединении списков может и партия, которая в начале кампании надеялась добиться успеха в одиночку, но в ходе кампании более трезво оценила свои шансы (для этого в ходе кампании есть гораздо больше возможностей).

В-третьих, заключение соглашения о соединении списков само по себе требует гораздо меньше времени и решений. По сути нужно принять только одно решение – с кем заключать соглашение. Короткое решение – без деталей. В противоположность этому при формировании блока надо принять массу детализированных решений: о распределении мест в списке, о распределении мест в руководящих органах, о распределении финансовых потоков и т.п. Это довольно сложная задача, потому-то успешными чаще всего оказываются именно вождистские блоки, а не реальные партийные коалиции.

В-четвертых, по результатам выборов остается непонятным, каков был вклад каждой партии в успех блока. И это не позволяет партиям правильно оценить свои силы и, кроме того, может стать дополнительным стимулом для конфликтов. При соединении списков вклад каждой партии точно определен. Более того, если партия смогла преодолеть барьер самостоятельно, соглашение о соединении списков для нее теряет силу. Таким образом, мы избегаем ситуации, когда какая-то вполне успешная партия тащит за собой «нахлебников».

5. Что касается интересов избирателей, то здесь надо четко осознавать, из каких представлений, из какой модели мы исходим. Я исхожу из представления, что у каждой партии есть свой «ядерный» электорат, но в ходе избирательной кампании партия может приобрести дополнительные голоса колеблющихся, не определившихся избирателей.

Что в нашей модели означает избирательный блок? Избирателям партии А предлагают голосовать за список, в котором есть также кандидаты от партии Б; избирателям партии Б предлагают голосовать за список, в котором есть также кандидаты от партии А. Тем самым избиратели партии А, которые отрицательно относятся к партии Б, и избиратели партии Б, которые отрицательно относятся к партии А, ставятся в затруднительное положение. А такие избиратели наверняка

есть даже в близких партиях – достаточно вспомнить отношения СПС и «Яблока». В отличие от ситуации с блоком, при соединении списков избиратели голосуют за свою партию.

Как распределяются проходные места в списке блока? Они распределяются исключительно на основе кулуарных договоренностей. В лучшем случае учитываются результаты соцопросов. Поэтому весьма вероятен вариант, когда менее популярная партия получит большее число проходных мест. При соединении списков мандаты распределяются на основе волеизъявления избирателей.

Институт избирательных блоков по сути ориентируется на модель, согласно которой результат партии (или блока) на выборах целиком определяется агитационной кампанией. С точки зрения такой модели избирателя не должно интересовать, представителями каких партий являются кандидаты, занимающие первую, вторую, третью и т.д. позиции в списке, – он должен воспринимать этот список как данность. Однако, если мы примем такую модель, то придется признать правоту тех, кто выступает вообще против выборов по партийным спискам. Ибо смысл выборов по спискам как раз в том, что избиратель голосует за устойчивые структуры, а не за наспех собранную команду.

В случае соединения списков избиратели голосуют за свою партию и получают благодаря своему голосованию именно эту партию в парламенте. Некоторых оппонентов смутило, что избиратели своими голосами могут помочь пройти в парламент не только выбранной ими партии, но и какой-то другой. На самом деле партия проходит в парламент в первую очередь благодаря голосам своих избирателей и лишь во вторую очередь благодаря голосам избирателей партии–компаньона. Вот наглядный пример: барьер 3%, партия А получила 2,1%, партия Б – 1,1%. Без голосов избирателей партии А и голосов избирателей партии Б ни та, ни другая не получили бы мандатов. Вот в этом и заключается помощь. Но, как отмечалось выше, избиратель заранее знает об этом и потому может не проголосовать за свою партию, если она заключила беспринципную сделку.

Поэтому звучащий из уст моих оппонентов упрек в ущемлении волеизъявления избирателей относится в большей мере к избирательным блокам, чем к соединению списков.

6. Наконец, с точки зрения общества, важно то, что институт соединения списков работает на объединение слабых партий в более сильные структуры. Институт же избирательных блоков может также использоваться для создания гиперструктур, направленных на завоевание абсолютного большинства мандатов и по сути на монополизацию политического пространства.

В связи с изложенным полагаю, что институт соединения списков является и более демократичным, и более технологичным, чем институт избирательных блоков.

6. Вопросы агитации и финансирования

6.1. «День тишины»

В проекте Кодекса вопрос о «днях тишины» решен в основном так же, как в действующем законодательстве: предвыборная агитация запрещена в день голосования и в день, предшествующий дню голосования. При этом сохранена норма о допустимости сохранения на прежних местах (за исключением зданий, в которых размещены избирательные комиссии, помещения для голосования, и на расстоянии не менее 50 метров от входа в эти здания) ранее вывешенных печатных агитационных материалов. Новым по сравнению с действующим законодательством является требование, согласно которому агитационные материалы, размещенные на уличных рекламных конструкциях, должны быть демонтированы не позднее окончания агитационного периода.

В то же время некоторые эксперты предлагали отказаться от «дней тишины», т.е. не запрещать агитацию ни в день, предшествующий дню голосования, ни в сам день голосования. Обосновывалось это необходимостью снятия неоправданных ограничений на проведение предвыборной агитации, желанием дать избирателю больше возможностей для получения информации, на основе которой он делает свой выбор.

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.

Хотелось бы также пояснить ситуацию с сохранением и не сохранением агитационных материалов.

Норма о сохранении на прежних местах листовок возникла не случайно. Листовок развешивается обычно великое множество и развешиваются они где угодно (что не противоречит закону). В связи с этим требование убрать их все в течение ночи перед «днем тишины» практически невыполнимо, независимо от того, на кого будет возложена такая обязанность: на команды кандидатов (которые могут и не помнить или сделать вид, что не помнят, где они развесили листовки), на избиркомы или работников ЖКХ.

Если же данная норма будет выполняться избирательно, то вреда от этого будет больше, чем пользы.

Кроме того, старые листовки не должны в основном привлекать внимание избирателя, так что опасность от их сохранения на прежних местах невелика.

Иная ситуация с агитационными материалами, размещенными на уличных рекламных конструкциях (баннеры, растяжки, электронные табло и т.п.). Во-первых, они хорошо бросаются в глаза, их трудно не заметить и не обратить на них внимание. Во-вторых, все они считаны, и информация о них должна быть в избирательных комиссиях. В-третьих, они размещаются определенными фирмами на основании договора, в котором заранее указывается срок, в течение которого они должны висеть, и соответствующая фирма в соответствии с этим сроком осуществляет их демонтаж.

Таким образом, с одной стороны, вред от их сохранения в «дни тишины» существенный, а с другой стороны, данную норму нетрудно выполнить, и ее выполнение нетрудно проконтролировать.

6.2. Финансирование избирательной кампании

В первоначальной редакции проекта Избирательного кодекса предполагалось сохранить принцип, согласно которому закон должен устанавливать «потолок» расходования средств избирательного фонда, т.е. ограничивать кандидата или избирательное объединение в расходах на избирательную кампанию. При этом для федеральных выборов предлагались значительно более высокие размеры «потолка», чем в действующих законах, а для региональных и муниципальных выборов устанавливался минимальный размер «потолка» и тем самым исключалась возможность установления заниженных «потолков» в региональных законах.

В то же время часть экспертов предложила полностью отказаться от установления «потолка» избирательного фонда, тем самым сняв ограничения на объемы средств, затрачиваемых в избирательной кампании. Одним из главных аргументов при этом служило опасение, что ограничение размера избирательного фонда будет стимулировать использование в избирательной кампании «теневого» финансирования.

Действительно, заниженные «потолки» избирательных фондов в свое время способствовали расцвету «теневого» финансирования избирательных кампаний, хотя, если быть объективным, следует признать, что это не было единственной причиной – свою роль сыграли и сам по себе значительный объем «теневой» экономики, и использование нелегальных форм предвыборной борьбы (подкуп, косвенная агитация в СМИ и т.п.).

В результате обсуждения было решено отказаться от установления «потолков», т.е. от ограничений размера расходов на избирательную кампанию. Мы сочли, что прозрачность финансирования избирательной кампании является безусловным приоритетом и потому следует отказаться от положений, которые способствуют тому, что значительная часть финансирования уходит в «тень».

В первоначальной редакции проекта Кодекса, как и в действующем законодательстве, были предусмотрены также ограничения на внесение средств в избирательный фонд: и собственных средств кандидата и избирательного объедине-

ния, и средств, перечисленных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением, и добровольных пожертвований граждан и юридических лиц.

Поскольку мы отказались от установления «потолка» избирательного фонда, то логика требовала, чтобы были отменены и ограничения на внесение в фонд собственных средств кандидата и избирательного объединения, а также средств, перечисленных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением. Тем самым мы убрали ограничение, вынуждающее кандидатов и партии прибегать к уловкам (типа раздачи денег своим сторонникам для того чтобы они внесли их в качестве «добровольных» пожертвований), которые, как показывает практика, небезопасны.

Однако вопрос об ограничении размера пожертвований от одного физического или юридического лица более сложен. Такие ограничения оправданы с той точки зрения, чтобы депутат или партия не оказались в зависимости от одного бизнесмена или одной бизнес–структуры. Чем больше доноров – тем более они независимы. Поэтому эти ограничения в проекте Избирательного кодекса сохранены.

В проекте предложен еще ряд важных новелл, направленных на либерализацию финансирования избирательной кампании.

1. Право не создавать избирательный фонд, если финансирование кампании не производится, не ограничено размером избирательного округа и не требует специального оповещения избирательной комиссии об этом.
2. Установлен минимальный размер средств (тысяча рублей), которые запрещено использовать на избирательную кампанию помимо избирательного фонда. Тем самым устраняются возможные претензии, что кандидат (или иной гражданин) использовал помимо фонда листочек бумаги, 1/1000 стоимости картриджа, сайт в Интернете, за который он платит копейки и т.п. Отменено и специальное требование, чтобы оплата изготовления подписных листов производилась исключительно из средств избирательного фонда, т.е. кандидат, которому нужно собрать, скажем, 100 подписей, может спокойно напечатать на принтере 5 листов до того, как откроет счет.
3. Отменено требование создать избирательный фонд до подачи документов на регистрацию. Отменены санкции за несоздание избирательного фонда.
4. Отменены все промежуточные финансовые отчеты (первый и т.п.), оставлен только итоговый отчет.

7. Голосование и подсчет голосов

7.1. Об избирательном бюллетене

Главное, что внесено в проект Избирательного кодекса в отношении избирательного бюллетеня по сравнению с действующим законодательством, – это необходимость указывать подробные сведения о кандидатах, баллотирующихся в составе партийного списка. В действующем законодательстве требуется указывать только их фамилию, имя, отчество и лишь для имеющих судимость – еще и

сведения о судимости. Автор полагает, что для того, чтобы избиратель мог сделать осознанный выбор, он должен из избирательного бюллетеня получать более подробную информацию о кандидатах, находящихся в партийном списке. Это абсолютно необходимо в случае открытых списков, но и в случае закрытых списков такая информация также важна для избирателя.

В связи с этим в проекте предлагается о кандидатах, баллотирующихся в составе партийного списка, указывать ту же информацию, что и о кандидатах, баллотирующихся индивидуально, кроме сведений о его принадлежности к политической партии или иному общественному объединению. Кроме того, в отношении кандидатов, баллотирующихся одновременно индивидуально и в составе списка, предлагается сделать не так, как в действующем законодательстве, а наоборот: указывать этот факт не в бюллетене по одномандатному (многомандатному) округу, а в бюллетене для голосования по партийным спискам. Это связано с тем, что кандидат, избранный по одномандатному (многомандатному) округу, исключается из списка, и избиратель должен знать о такой возможности.

Очевидно, что предложенное в проекте решение существенно увеличивает размер избирательного бюллетеня. Предлагая его, автор исходит из современных реалий, когда число участвующих в выборах партийных списков заметно сократилось по сравнению с выборами 1990-х годов и начала 2000-х. Если либерализация партийного законодательства приведет к существенному увеличению числа участвующих в выборах партийных списков, придется, по-видимому, пойти на сокращение объема сведений о кандидатах, включенных в партийный список.

7.2. Открепительные удостоверения и досрочное голосование

7.2.1. Варианты голосования избирателей, которые не могут в день голосования проголосовать по месту своего жительства

Для избирателей, которые не могут в день голосования проголосовать по месту своего жительства (т.е. по месту постоянной регистрации) в действующем законодательстве предусмотрены три варианта голосования:

- досрочное голосование (в данном контексте речь идет только о досрочном голосовании, проводимом в помещении избирательных комиссий по инициативе самого избирателя);
- голосование по открепительному удостоверению;
- голосование по предварительно поданному заявлению.

С одной стороны, эти варианты голосования призваны обеспечить возможность реализовать активное избирательное право значительной части избирателей. С другой стороны, все эти варианты могут использоваться для злоупотреблений.

Злоупотребления при досрочном голосовании обсуждались довольно широко, и это привело сначала (в 1999 году) к его отмене на выборах депутатов Государственной Думы, затем (в 2002 году) к его запрету на региональных выборах. На муниципальных выборах злоупотребления при досрочном голосовании рас-

цвели пышным цветом (есть мнение, что именно на муниципальных выборах такие злоупотребления всегда были наиболее распространены), и в конце концов (в 2010 году) досрочное голосование отменено и на муниципальных выборах (но оставлено на региональном и местном референдуме).

Злоупотребления при голосовании по открепительным удостоверениям обсуждаются меньше, но они также хорошо известны. Открепительные удостоверения могут эффективно использоваться для манипуляций через нанятых «голосовальщиков», снабженных неучтенными или плохо учитываемыми открепительными (как вариант – это могут быть и легальные открепительные, которые просто не изымаются участвующими в сговоре членами участковых комиссий). Растет также число случаев принуждения к голосованию по открепительным удостоверениям.

Злоупотребления при голосовании по предварительно поданному заявлению почти не обсуждаются, и вообще этому варианту голосования уделяется пока недостаточно внимания. Одна из причин заключается в том, что по действующему законодательству число избирателей, голосующих таким образом, никак не учитывается, и потому мы не знаем истинного масштаба такого голосования. Тем не менее, известно, что при данном варианте голосования в настоящее время не обеспечивается защита от многократного голосования одного лица.

Другие известные из зарубежной практики или из литературы варианты (голосование по почте, голосование по доверенности, голосование по sms, голосование по Интернету) не имеет смысл сейчас обсуждать, поскольку эти варианты еще более уязвимы с точки зрения злоупотреблений и практически не поддаются контролю.

7.2.2. Как обеспечиваются избирательные права граждан при различных вариантах голосования

Прежде всего необходимо разобраться в том, как тот или иной вариант голосования обеспечивает избирательные права. Ниже приводится анализ указанных трех вариантов голосования с точки зрения обеспечения возможности реализации активного избирательного права.

Категории избирателей, которые в день голосования не могут проголосовать по месту жительства:

1. Фактически проживающие не по месту жительства.
2. Длительное время находящиеся не по месту жительства (выбывшие с места жительства ранее чем за 45 дней до дня голосования).
3. Выбывшие с места жительства позднее чем за 45 дней, но ранее чем за 15 дней до дня голосования.
4. Выбывшие с места жительства позднее чем за 15 дней до дня голосования, но ранее чем за 3 дня до дня голосования.
5. Выбывшие с места жительства позднее чем за 3 дня до дня голосования, в т.ч. выезжающие с места жительства на выходные дни или на воскресенье.

6. Работающие в воскресенье весь день.
7. Занятые на выборах (члены участковых комиссий, наблюдатели, милиционеры и т.п.)

Примечание: указанные временные интервалы зависят от положений закона; здесь они даны в соответствии с действующим законодательством.

Все избиратели делятся также на две категории: место пребывания которых находится в том же избирательном округе, что и место жительства (обозначим их «.1») и место пребывания которых находится не в том же избирательном округе, что и место жительства (обозначим их «.2»).

Избиратели, относящиеся к группам 2–4, делятся на три подгруппы:

а) находящиеся на одном месте, близком к какому-либо избирательному участку, в течение 3-х и более дней до дня голосования;

б) меняющие место пребывания, но в день голосования находящиеся в месте, близком к какому-либо избирательному участку;

в) находящиеся в день голосования в месте, удаленном от какого-либо избирательного участка.

Избиратели, относящиеся к группе 5, делятся на подгруппы «б» и «в».

Ниже в таблице указано, как обеспечивается возможность принять участие в выборах всех указанных групп и подгрупп избирателей различными способами голосования.

Как видно из таблицы, ни один из указанных способов голосования не дает возможность проголосовать категориям 1.2, 2.1б, 2.1в, 2.2, 3.1в, 3.2.

Сочетание досрочного голосования с голосованием по открепительным не дает возможности проголосовать, помимо указанных категорий, категориям 1.1 и 2.1а.

Сочетание досрочного голосования с голосованием по предварительно поданному заявлению не дает возможности проголосовать, помимо указанных категорий, только категории 3.1б.

Сочетание голосования по открепительным с голосованием по предварительно поданному заявлению не дает возможности проголосовать, помимо указанных категорий, категориям 4.1в, 4.2, 5.1в, 5.2, 6.2 и затрудняет такую возможность для категории 6.1.

Из приведенных данных видно, что голосование по открепительным удостоверениям и голосование по предварительно поданному заявлению касаются в основном одних и тех же категорий избирателей и потому одновременное использование обоих вариантов нецелесообразно. При этом предпочтение следует отдавать голосованию по предварительно поданному заявлению, поскольку оно позволяет реализовать активное избирательное право большей части избирателей. По сути дела, оно было ведено в последние годы именно в связи с тем, что открепительные удостоверения оказались не способны полностью выполнить свои функции.

Что касается досрочного голосования, то оно призвано обеспечить реализацию активного избирательного права тем категориям избирателей, которые не мо-

гут воспользоваться голосованием ни по открепительному удостоверению, ни по предварительно поданному заявлению. Это избиратели, место пребывания которых в день голосования находится не в том же избирательном округе, что и место жительства (подкатегория «.2»), а также те избиратели подкатегории «.1», кто в день голосования находится вдали от избирательного участка.

группа	досрочное голосование	голосование по открепительным	голосование по предварительно поданному заявлению
1.1	——	——	+
1.2	——	——	——
2.1а	——	——	+
2.1б	——	——	——
2.1в	——	——	——
2.2а	——	——	——
2.2б	——	——	——
2.2в	——	——	——
3.1а	——	+	+
3.1б	——	+	——
3.1в	——	——	——
3.2а	——	——	——
3.2б	——	——	——
3.2в	——	——	——
4.1а	+	+	+
4.1б	+	+	——
4.1в	+	——	——
4.2а	+	——	——
4.2б	+	——	——
4.2в	+	——	——
5.1б	+	+	——
5.1в	+	——	——
5.2б	+	——	——
5.2в	+	——	——
6.1	+	затруднено	затруднено
6.2	+	——	——
7.1	+	+	+ (для заранее знающих УИК)
7.2	+	——	——

При этом на муниципальных выборах избиратели, относящиеся к подкатегории «.2», явно преобладают (число избирателей, относящихся к подкатегории «.1», ничтожно, и потому на муниципальных выборах нет никакого смысла вво-

дить открепительные удостоверения). Но и на региональных выборах и на выборах в Государственную Думу по одномандатным округам (которые мы предлагаем восстановить) доля избирателей, относящихся к подкатегории «.2», может оказаться больше, чем доля избирателей, относящихся к подкатегории «.1», и потому ни открепительные удостоверения, ни возможность проголосовать по предварительно поданному заявлению не могут заменить на этих выборах отмененное досрочное голосование.

7.2.3. Отказ от открепительных удостоверений

С точки зрения обеспечения прав избирателей правильнее всего было бы сохранить на выборах всех уровней каждый из трех рассмотренных вариантов. Однако учитывая, что каждый из этих вариантов приводит к усложнению контроля за голосованием, к усложнению самого избирательного законодательства и работы избирательных комиссий, целесообразно отказаться от одного из трех вариантов. Наш анализ свидетельствует, что наименее полезным для избирателей из трех вариантов является голосование по открепительным удостоверениям, и потому именно от открепительных удостоверений целесообразно отказаться.

Возможно, правда, решение, согласно которому на выборах разных уровней используются разные варианты голосования. Однако такое решение приведет к усложнению законодательства и, кроме того, создаст определенные сложности при совмещении выборов разного уровня. Более целесообразным нам представляется универсальное решение.

Таким образом, предлагается на выборах всех уровней предусмотреть досрочное голосование и голосование по предварительно поданному заявлению.

Отказ от одного из вариантов голосования (в частности, досрочного голосования) только на том основании, что при его использовании возможны злоупотребления, я считаю неправильным. Злоупотребления возможны при любом варианте голосования, но они не основание, чтобы вообще отказаться от выборов. Конечно, соображения, связанные с контролем, должны приниматься во внимание, но эти соображения не должны быть приоритетней обеспечения избирательных прав граждан.

Разумеется, должны предусматриваться законодательные механизмы, препятствующие злоупотреблениям и обеспечивающие возможность контроля. Об этом – следующие разделы.

7.2.4. Сроки проведения досрочного голосования

Что касается сроков, то целесообразно развести по времени досрочное голосование и подачу заявлений на включение в список избирателей по месту пребывания. Иначе может возникнуть ситуация, когда избиратель, проголосовавший досрочно, подаст затем заявление о включении его в список по месту пребывания. В этом случае, прежде чем включать избирателя в дополнительную часть списка на основании такого заявления, необходимо проверить, не проголосовал ли он досрочно. А это значит, что и сроки должны быть больше, и прописывать такие

ситуации надо довольно тщательно. Да и избирателю труднее: он должен подать заявление и несколько дней ждать, удовлетворят его или нет.

Поэтому наиболее разумный выход: развести по времени досрочное голосование и подачу заявления.

Полагаю, что период досрочного голосования целесообразно сократить. Это связано, во-первых, с опытом: данные электоральной статистики свидетельствуют, что при отсутствии злоупотреблений основная часть голосует досрочно в последние дни перед днем голосования. Во-вторых, досрочное голосование происходит тогда, когда агитационная кампания еще не завершена, и потому избиратели, голосующие досрочно, не получают полной информации, которая им необходима для того, чтобы сделать осознанный выбор. Кроме того, возможны ситуации, когда кандидат, за которого голосует досрочник, впоследствии выбывает (в этом случае бюллетень приходится признавать недействительным), а также ситуации, когда уже после начала досрочного голосования какой-нибудь кандидат регистрируется на основании судебного решения (и тогда недействительными приходится признавать все бюллетени, поданные ранее этой регистрации). Таким образом, чем позднее происходит досрочное голосование, тем меньше роль данных негативных факторов.

В то же время срок, за который можно подавать заявление на включение в список избирателей по месту пребывания, следует увеличить. Это связано с тем, что нужно не только успеть передать информацию в УИК по месту жительства избирателя, но и при необходимости получить обратную информацию. Иначе мы не сможем предотвратить ситуацию, когда избиратель подает заявления сразу в несколько УИК и затем голосует сразу на нескольких участках.

Таким образом, в проекте Избирательного кодекса предусмотрено, что досрочное голосование начинается за 9 дней до дня голосования, а заявления на включение в список избирателей по месту пребывания принимается не позднее чем за 10 дней до дня голосования.

7.2.5. Меры по усилению контроля за досрочным голосованием

Российское законодательство предусматривало (да и сейчас предусматривает при проведении референдума) проведение досрочного голосования как в УИК, так и в вышестоящих избирательных комиссиях (ТИК, ОИК или ИКМО). Аналогичные положения были предусмотрены и в первоначальной редакции проекта Избирательного кодекса. Однако анализ электоральной статистики свидетельствует, что при отсутствии злоупотреблений объем досрочного голосования в ТИК, ОИК или ИКМО незначителен. При этом злоупотребления в этих комиссиях более эффективны, в т.ч. и принуждение к досрочному голосованию. Поэтому мы сочли целесообразным сохранить досрочное голосование только в УИК.

Проект Избирательного кодекса предусматривает, что о проведении досрочного голосования составляется акт, в котором указываются день и время голосо-

вания, число избирателей, проголосовавших досрочно, фамилии членов комиссии и иных лиц, присутствовавших при голосовании.

Действующее законодательство предусматривает, что если число досрочно проголосовавших избирателей превысит 1% от списочного числа избирателей, отдельный подсчет голосов досрочников производится только по требованию наблюдателя или члена комиссии. Опыт показывает, что участковые комиссии неохотно подчиняются таким требованиям наблюдателей и отдельного подсчета приходится добиваться с большими трудностями. В результате почти никогда не удается получить полную картину результатов досрочного голосования. В проекте Избирательного кодекса предусмотрен обязательный (т.е. независимо от того, требует этого кто-то или нет) отдельный подсчет бюллетеней, поданных досрочниками, если их число превысит 1% от списочного числа избирателей или если обнаружится несовпадение числа таких бюллетеней с числом соответствующих заявлений избирателей и/или соответствующих отметок в списке. Это может позволить суду впоследствии аннулировать результаты досрочного голосования, если будет доказано, что оно проводилось с существенными нарушениями закона.

Изменен также порядок обработки бюллетеней досрочников. В действующем законодательстве они должны опускаться в ящик для голосования перед началом голосования. При большом количестве таких бюллетеней это приводит к затягиванию начала голосования. Проект Избирательного кодекса предусматривает, что операции с бюллетенями досрочников осуществляются после окончания голосования. Если при этом по ним производится отдельный подсчет, то они сразу упаковываются отдельно. Если отдельного подсчета не происходит, они опускаются в стационарный ящик для голосования.

7.2.6. Контроль за голосованием по предварительно поданному заявлению

Одно из преимуществ голосования по предварительно поданному заявлению с точки зрения контроля заключается в том, что количество таких заявлений можно контролировать по каждому избирательному участку до дня голосования (в случае голосования по открепительным удостоверениям до дня голосования невозможно узнать, на каких участках будут голосовать избиратели с открепительными).

В проекте Избирательного кодекса предусмотрена специальная статья (6.8) по контролю за изменениями в списке избирателей. Она предусматривает, что УИК передает в вышестоящую комиссию три раза (за 9 дней до дня голосования, за 3 дня до дня голосования и накануне дня голосования) определенные сведения, в том числе и о количестве избирателей, включенных в список по предварительно поданному заявлению, и о количестве избирателей, исключенных из списка по причине их включения в список на другом избирательном участке. Эти сведения передаются далее наверх – вплоть до избирательной комиссии, организующей выборы, которая обязана разместить их в Интернете не позднее следующего дня

после их получения, а сведения, полученные накануне дня голосования, – не позднее начала голосования.

Таким образом, и избирательная комиссия, и любая организация, занимающаяся контролем, может проверить, соблюдается ли баланс включенных и исключенных избирателей. А проект Избирательного кодекса прямо указывает, что если по данным, установленным за 3 дня до дня голосования, окажется, что разница между числом включенных и исключенных избирателей превышает 1%, избирательная комиссия, организующая выборы, обязана провести проверку, опубликовать ее результаты и принять меры для устранения нарушений.

7.3. Меры, направленные на усиление контроля за проведением голосования и подсчета голосов

7.3.1. Список избирателей

Проект Избирательного кодекса предусматривает, что список избирателей состоит из двух частей – основной и дополнительной. Основная часть 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, зарегистрированные на другом участке и подавшие не позднее чем за 10 дней до дня голосования заявление о желании проголосовать на данном участке (см. раздел 7.2).

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.

Как уже отмечено в разделе 7.2.6, информация об изменениях в списке избирателей передается вышестоящим избирательным комиссиям, которые размещают эту информацию в Интернете.

7.3.2. Протоколы об итогах голосования

Протокол УИК об итогах голосования подвергся в проекте Избирательного кодекса существенной модификации. С одной стороны, из него исключен ряд строк. Это все строки, связанные с открепительными удостоверениями (в связи с исключением открепительных удостоверений), строка, связанная с досрочным голосованием в вышестоящих комиссиях (в связи с отменой досрочного голосования в этих комиссиях), а также строки, значения которых вычисляются из других строк (число бюллетеней, извлеченных из стационарных ящиков, число действительных бюллетеней).

С другой стороны, строка, содержащая списочное число избирателей, заменена четырьмя строками: число избирателей, внесенных в основную часть списка избирателей на момент начала голосования; число избирателей, внесенных в пер-

вую книгу дополнительной части списка избирателей на момент начала голосования; число избирателей, внесенных в первую книгу дополнительной части списка избирателей на момент окончания голосования; число избирателей, внесенных во вторую книгу дополнительной части списка избирателей на момент начала голосования. Это позволяет контролировать изменения в списке избирателей.

Предусмотрено, что итоговые протоколы вышестоящих избирательных комиссий содержат не только данные протоколов УИК, но и дополнительные строки. 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.

7.3.3. Журнал участковой избирательной комиссии

Одним из наиболее важных нововведений, предлагаемых проектом Избирательного кодекса, является Журнал УИК. Нечто подобное существует в других странах под разными названиями (например, в Грузии это называется книгой записей). Впрочем, и в российских УИК есть практика ведения некоего журнала, но такой журнал является неформальным и потому записи в нем не имеют юридического значения.

Проект Избирательного кодекса предусматривает 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.

Члены УИК и наблюдатели имеют право записать свои жалобы и замечания прямо в Журнал (что не исключает возможности подачи ими жалоб в виде отдельных документов). Таким образом, Журнал является документом, по которому

можно получить представление обо всем, что происходило на избирательном участке.

7.3.4. Оборудование для голосования

Проект Избирательного кодекса предусматривает, что стационарные и переносные ящики для голосования изготавливаются из прозрачного материала. Ширина прорези для опускания избирательных бюллетеней не должна быть больше 0,5 см.

Для опечатывания стационарных и переносных ящиков, а также коробок с документацией должны использоваться только одноразовые номерные пломбы. Номер пломбы записывается в Журнал.

7.3.5. Подготовка к проведению голосования

Проект Избирательного кодекса предусматривает, что УИК начинает свою работу за час до начала голосования. Это дает четкую ориентировку наблюдателям и членам УИК с правом совещательного голоса, когда они должны прибыть в УИК, чтобы наблюдать за всеми подготовительными действиями комиссии.

В отдельной статье проекта (14.7) последовательно описаны действия, которые должны осуществляться в УИК при подготовке к проведению голосования. В частности, указано, что ящики для голосования опечатываются не ранее чем за 15 мин до начала голосования.

Важное значение имеет новелла, предусматривающая распределение обязанностей по проведению голосования между членами УИК по жребию. Это должно воспрепятствовать сговорам с целью фальсификации, поскольку заранее не будет известно, кто из членов УИК выдает бюллетени, кто контролирует ящики для голосования и т.п.

До начала голосования производится подсчет по списку избирателей числа избирателей, включенных в список на момент начала голосования, и числа избирателей, проголосовавших досрочно, и эти данные заносятся в демонстрационный протокол (в действующем законодательстве это называется увеличенной формой протокола).

7.3.6. Последовательность действий при подсчете голосов

Последовательность действий в ходе подсчета голосов в основном сохраняется как в действующем законодательстве. Но есть некоторые существенные изменения.

Первое изменение заключается в том, что контрольное соотношение, характеризующее баланс бюллетеней, должно проверяться сразу после окончания работы со списком избирателей. Это соотношение никак не связано с результатами подсчета бюллетеней, и потому для его проверки нецелесообразно дожидаться окончания такого подсчета. Более того, проверка баланса бюллетеней до подсчета бюллетеней, извлеченных из ящиков для голосования, буде препятствовать под-

гонке в том случае, если в ящиках окажется больше бюллетеней, чем их было выдано.

Второе изменение заключается в том, что упаковка избирательной документации должна проводиться после заседания УИК, на котором подводятся итоги голосования. Это позволит, в случае возникновения споров и сомнений, перепроверить данные, содержащиеся в документации, провести при необходимости пересчет голосов.

Следует также отметить, что проект Избирательного кодекса, в отличие от действующего законодательства, не предусматривает заполнения итогового протокола по ходу подсчета голосов. Это слишком жесткое и обычно не выполняемое требование закона. Проект Кодекса требует, чтобы по ходу подсчета голосов заполнялся демонстрационный протокол, что позволяет всем лицам, присутствующим на избирательном участке, контролировать процесс. Сам же протокол заполняется после окончания подсчета голосов на основании данных демонстрационного протокола, заполняется в спокойной обстановке и после выявления всех ошибок и неточностей (если они были).

7.3.7. Повторный протокол

Проект Избирательного кодекса предусматривает, 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.

Решение о составлении повторного протокола без повторного подсчета голосов принимается в случае, если недостатки первичного протокола не связаны с неправильным заполнением строк, содержащих итоги подсчета голосов, либо правильное содержание этих строк может быть установлено на основании записей в Журнале УИК.

Если решением вышестоящей избирательной комиссии или суда на избирательную комиссию возложена только обязанность составления повторного протокола, указанная комиссия не вправе производить повторный подсчет голосов. При составлении повторного протокола избирательная комиссия вправе только устранять те недостатки, на которые ей указано в решении вышестоящей избирательной комиссии или суда.

Помимо существующего в действующем законодательстве требования извещать о проведении повторного подсчета всех лиц, присутствовавших при составлении первичного протокола, в проекте Кодекса указано, что время извещения, способ (номер телефона, по которому был произведен звонок) и результат извещения фиксируются в Журнале УИК.

7.3.8. Сроки подведения итогов голосования и определения результатов выборов

В проекте Избирательного кодекса предусмотрены не только максимальные, но и минимальные сроки подведения итогов голосования и определения результатов выборов. Так, избирательная комиссия, непосредственно вышестоящая по отношению к УИК, принимает решение об итогах голосования не ранее чем на второй день со дня голосования. ИКМО, ТИК, ОИК, не являющиеся непосредственно вышестоящими по отношению к УИК, принимают решения об итогах голосования не ранее чем на третий день со дня голосования. ИКСФ принимает решение об итогах голосования не ранее чем на четвертый день со дня голосования, ЦИК РФ – не ранее чем на пятый день со дня голосования.

Это сделано для того, чтобы участники избирательного процесса успели проанализировать итоги голосования, выявить подозрительные данные, собрать жалобы своих наблюдателей и т.п. и избирательная комиссия могла при подведении итогов голосования принять во внимание все эти обстоятельства.

8. Заключение

Работа над Избирательный кодексом РФ была изначально задумана как общественный проект, максимально открытый для обсуждения. Дискуссии по нему велись на круглых столах и рабочих совещаниях, проводимых в Москве и регионах, на форуме сайта ассоциации «ГОЛОС» и в частной переписке.

Уже начиная с декабря 2008 года мы размещали на сайте ассоциации «ГОЛОС» по мере готовности фрагменты Кодекса [45, 50, 55]. 9 июня 2010 года на сайте была размещена первая редакция всего проекта Избирательного кодекса РФ [62], 2 сентября 2010 года – вторая редакция [64], 14 октября 2010 года – третья редакция [66]. Несмотря на то, что текст проекта еще не был доработан, мы вынесли его на общественное обсуждение, чтобы дать возможность широкому кругу экспертов высказать свое мнение. Мы с удовлетворением отмечаем, что дискуссия по нашему проекту вышла за рамки площадок, организованных ассоциацией «ГОЛОС»: первая редакция опубликована в журнале «Право и жизнь» [39], свое мнение уже высказали ассоциация «Гражданский контроль» [82], Российский фонд свободных выборов [83] и Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования [93]. Проект Кодекса обсуждается в газетных и журнальных публикациях, на радио и в блогах.

Широкое общественное обсуждение позволяет нам сделать проект Кодекса более качественным, решить спорные вопросы, избавиться от ошибок, неточностей, пробелов и противоречий.

Мы благодарны всем, кто принял участие в обсуждении проекта!

Литература

Научные публикации, содержащие авторскую концепцию Избирательного кодекса Российской Федерации

1. Любарев А. Какие права обеспечивают свободные, честные и справедливые выборы // Выборы. Законодательство и технологии. 2001. № 12. С. 28–31 (http://lyubarev.narod.ru/elect/vzt1201.htm).
2. Любарев А.Е. Федерализм и избирательное законодательство // Материалы научно-практической конференции «Настоящее и будущее федерализма в России». М., 2002. С. 207–227 (http://lyubarev.narod.ru/elect/federal.htm).
3. Любарев А.Е. Избирательные системы и российское электоральное законодательство // ПОЛИС. 2003. № 4. С. 120–129 (http://lyubarev.narod.ru/elect/POLIS-2.htm).
4. Любарев А.Е. Голосование «против всех»: мотивы и тенденции // ПОЛИС. 2003. № 6. С. 104–113 (http://lyubarev.narod.ru/elect/POLIS-3.htm).
5. Любарев А. Пути совершенствования законодательства, регулирующего региональные и местные выборы // Право и жизнь. 2004. № 65 (1). С. 176–198 (http://lyubarev.narod.ru/elect/lawlife2.htm).
6. Любарев А. Как в России выбирают губернаторов // Российская Федерация сегодня. 2004. № 10. С. 36 (http://archive.russia-today.ru/2004/no_10/10_regional_admin_1.htm).
7. Любарев А.Е. Конституционно-правовые основы многообразия избирательных систем в Российской Федерации. Дис. … канд. юрид. наук. М., 2004 (http://lyubarev.narod.ru/elect/diss/diss_ogl.htm).
8. Любарев А. Проблемы признания недействительным волеизъявления избирателей // Право и жизнь. 2005. № 80 (3). С. 73–86 (http://lyubarev.narod.ru/elect/lawlife3.htm, см. также в настоящем сборнике, с. 135–144).
9. Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М.: Аспект Пресс, 2005 (http://www.vibory.ru/Publikat/PES/soderzh.htm).
10. Любарев А.Е. Референдум в Российской Федерации: история и проблемы законодательного регулирования // Политика и общество. 2005. № 2. С. 70–82 (http://lyubarev.narod.ru/elect/referend.htm).
11. Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: Материалы международной конференции / Под ред. А.В. Иванченко, А.Е. Любарева. М.: Аспект Пресс, 2006 (http://www.vibory.ru/Publikat/RVKMIS/soderzh.htm).
12. Любарев А.Е. Обеспечивает ли российское законодательство свободную конкуренцию на выборах? // Журнал о выборах. 2006. № 2. С. 53–57 (http://lyubarev.narod.ru/elect/jov.htm, см. также в настоящем сборнике, с. 145–153).

13. Любарев А. Разбиение партийного списка на региональные группы: проблемы территориального представительства // Журнал о выборах. 2007. № 5. С. 37–42 (http://lyubarev.narod.ru/elect/jov-2.htm, см. также в настоящем сборнике, с. 187–194).
14. Любарев А.Е. Изменения избирательного законодательства в 2004–2007 годах // Российское электоральное обозрение. 2007. № 1. С. 4–19 (http://www.irena.org.ru/index.php?option=content&task=view&id=339, см. также в настоящем сборнике, с. 27–55).
15. Любарев А.Е. Препятствия для свободной конкуренции на выборах: законодательство и правоприменительная практика // Российское электоральное обозрение. 2007. № 1. С. 20–28 (http://www.irena.org.ru/index.php?option=content&task=view&id=340, см. также в настоящем сборнике, с. 154–169).
16. Любарев А.Е. Концептуальные пробелы и дефекты в избирательном праве // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения: Материалы международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. Москва, 28–31 марта 2007 года / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2008. С. 466–470 (http://lyubarev.narod.ru/elect/probel.htm, см. также в настоящем сборнике, с. 7–10).
17. Любарев А.Е. Как защитить избирательные права граждан? // Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 9. Т. 1. М., 2009. С. 1065–1067 (http://lyubarev.narod.ru/elect/rajun.htm, см. также в настоящем сборнике, с. 172–175).
18. Любарев А. Использование методов делителей на российских выборах // Российское электоральное обозрение. 2009. № 2. С. 34–42 (http://lyubarev.narod.ru/elect/div.pdf, см. также в настоящем сборнике, с. 225–237).
19. Любарев А.Е., Шалаев Н.Е. О критерии пропорциональности при распределении мандатов между партийными списками // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 23. С. 23–27 (http://lyubarev.narod.ru/elect/KMP-prop.htm).
20. Любарев А.Е. О концепции Избирательного кодекса Российской Федерации // Государство и право. 2010. № 7. С. 46–54 (http://lyubarev.narod.ru/elect/GiP.htm).
21. Кынев А.В., Любарев А.Е. Партии и выборы в современной России: эволюция и деволюция. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2011.

Другие научные публикации, связанные с вопросом кодификации российского избирательного законодательства

22. Шейнис В.Л. Стране нужен избирательный кодекс // Общ. науки и современность. 1995. № 1. С. 5–16.
23. Новиков Ю.А. Избирательная система России: 90 лет истории. М., 1996 (содержит текст проекта Избирательного кодекса Российской Федерации по состоянию на 11 ноября 1994 года. С. 492–601).

24. Катков Д.Б. Кодификация избирательного права в Российской Федерации // Вестник ЦИК РФ. 1998. № 3. С. 131–138.
25. О развитии и совершенствовании законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах. Доклад Центральной избирательной комиссии Российской Федерации // Вестник ЦИК РФ. 2000. № 21. С. 47–90.
26. Шейнис В.Л., Каюнов О.Н., Луценко В.И. Законодательство о выборах и его применение в 1999–2000 годах // Интернет-мониторинг выборов в России (новая гражданская инициатива Проекта «Информатика для демократии – 2000+»). Аналитический доклад по результатам проекта. М.: МИПО РЕПРО, 2001. С. 170–190 (http://www.indem.ru/idd2000/unescoDokl/Razd7.htm).
27. Иванченко А. Очередные льготы для думских партий? // Выборы. Законодательство и технологии. 2001. № 9–10. С. 18–23 (http://www.vibory.ru/journal/journ0109-10/01j09-10ivan.html).
28. Дмитриев Ю. Бюрократии в поддержку // Выборы. Законодательство и технологии. 2001. № 11. С. 28–30 (http://www.vibory.ru/journal/journ0111/01j11dmitr.html).
29. Дмитриев Ю.А., Исраелян В.Б., Чудина С.Ю. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. Иркутск, 2001. С. 190–197.
30. Постников А.Е. Новый проект Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: минусы и плюсы // Материалы «круглого стола» по обсуждению законопроекта «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Москва, 2002. С. 6–25.
31. Борисов И.Б. Некоторые особенности развития и применения избирательного законодательства Российской Федерации // Материалы «круглого стола» по обсуждению законопроекта «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». М., 2002. С. 164–174.
32. Ксенофонтов В.В. Кодификация избирательного законодательства в контексте создания общего кодекса права Российской Федерации // Журнал о выборах. 2002. № 4. С. 14–15.
33. Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации. М., 2003. С. 105–106.
34. Головин А.Г., Федотова Е.В. Кодификация избирательного законодательства в Российской Федерации: опыт регионов // Журнал о выборах. 2005. № 5. С. 14–19.
35. Полев В.А. От федеральных основ к федеральному кодексу. Возможно ли это? // Журнал о выборах. 2007. № 4. С. 31–33.
36. Кабрияк Р. Кодификации. М.: Статут, 2007.

37. Князев С.Д. Российский электоральный федерализм: конституционно-правовое содержание и проблемы реализации // Государство и право. 2008. № 1. С. 23–29.
38. Матейкович М.С. Федеральное избирательное законодательство нуждается в кодификации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14. С. 27–30.

Печатные издания проекта Избирательного кодекса и материалов по его обсуждению

39. Проект Избирательного кодекса Российской Федерации (рабочей группы под руководством А.Е. Любарева) // Право и жизнь. 2010. № 144 (6) – 145 (7). С. 249–568 (http://www.law-n-life.ru/arch/144-145/144-145-23.doc).
40. Избирательный кодекс Российской Федерации. Проект: [ред. от 06.10.2010 г.]. М.: ГОЛОС, 2010 (http://www.golos.org/IMG/pdf/Izbiratelniy_kodeks_GOLOS_v06-10-2010.pdf).
41. Обсуждение проекта Избирательного кодекса Российской Федерации: сборник материалов / Под ред. А.Е. Любарева, Е.Е. Скосаренко. М.: ГОЛОС, 2010 (http://www.golos.org/IMG/pdf/sbornik-kodeks_14_ok.pdf).
42. Избирательный кодекс Российской Федерации. Проект: [ред. от 08.01.2011 г.]. М.: ГОЛОС, 2011.

Материалы проекта на сайте ассоциации «ГОЛОС»

43. Кынев А.В. Тезисы: об Избирательном кодексе и направлениях демократизации избирательной системы, 26.11.2008 (http://golos.org/a1874.html).
44. Стенограмма экспертного круглого стола на тему: «Концепция и структура Избирательного кодекса». 25 ноября 2008 года (http://www.golos.org/IMG/doc/_25-11-2008-2.doc).
45. Первый выпуск фрагментов проекта Избирательного кодекса, 30.12.2008 (http://www.golos.org/IMG/doc/-proekt_30-12-08.doc).
46. Пояснительная записка к первому выпуску фрагментов проекта Избирательного кодекса, 30.12.2008 (http://www.golos.org/IMG/doc/_zapiska_30-12-08.doc).
47. Стенограмма экспертного круглого стола на тему: «Регулирование избирательной системы в Избирательном кодексе». 10 февраля 2009 года (http://golos.org/IMG/pdf/Stenogramma_10-02-2009-2.pdf).
48. Любарев А.Е. Послесловие к дискуссии, прошедшей на круглом столе «Регулирование избирательной системы в Избирательном кодексе» 10 февраля 2009 года. Часть I. Общие вопросы (http://golos.org/IMG/pdf/Posleslovie_chast_1-2.pdf).
49. Любарев А.Е. Послесловие к дискуссии, прошедшей на круглом столе «Регулирование избирательной системы в Избирательном кодексе» 10 февраля 2009 года. Часть II. Избирательная система на выборах в Государственную Думу (http://golos.org/IMG/pdf/Posleslovie_chast_2-2.pdf).

50. Второй выпуск фрагментов проекта Избирательного кодекса, 27.02.2009 (http://www.golos.org/IMG/doc/-proekt_27-02-09-2.doc).
51. Пояснительная записка ко второму выпуску фрагментов проекта Избирательного кодекса, 27.02.2009 (http://www.golos.org/IMG/doc/_zapiska_27-02-09-2.doc).
52. Стенограмма экспертного круглого стола на тему: «Законодательное регулирование участия в выборах политических партий и иных общественных объединений». 21 апреля 2009 года (http://www.golos.org/IMG/doc/Stenogramma_ok_21-04-2009-2.doc).
53. Любарев А.Е. Послесловие к дискуссии, прошедшей на круглом столе 21 апреля 2009 года (http://www.golos.org/IMG/doc/_k_diskussii.doc).
54. Стенограмма экспертного круглого стола на тему: «Законодательное регулирование выдвижения и регистрации кандидатов и партийных списков». 16 июня 2009 года (http://golos.org/IMG/doc/Stenogramma_ok_16-06-2009.doc).
55. Третий выпуск фрагментов проекта Избирательного кодекса, 31.08.2009 (http://www.golos.org/IMG/doc/-proekt_31-08-09.doc).
56. Пояснительная записка к третьему выпуску фрагментов проекта Избирательного кодекса, 31.08.2009 (http://www.golos.org/IMG/doc/_zapiska_31-08-09.doc).
57. Стенограмма экспертного круглого стола на тему: «Законодательное регулирование формирования и деятельности избирательных комиссий». 9 февраля 2010 года (http://www.golos.org/IMG/pdf/_stol_09-02-2010-pravka2.pdf).
58. Любарев А.Е. Послесловие к дискуссии, прошедшей на круглом столе «Законодательное регулирование формирования и деятельности избирательных комиссий» 9 февраля 2010 года (http://www.golos.org/IMG/pdf/Posleslovie_feb.pdf).
59. Любарев А.Е. Концепция и структура Избирательного кодекса. 2010 (http://www.golos.org/IMG/pdf/-koncepciya-2.pdf).
60. Любарев А.Е. Избирательные системы. 2010 (http://www.golos.org/IMG/pdf/-izbiratel_nye_sistemy-2.pdf).
61. Любарев А.Е. Выдвижение и регистрация кандидатов и партийных списков. 2010 (http://www.golos.org/IMG/pdf/-vydvizhenie_i_registraciya-2.pdf).
62. Проект Избирательного кодекса Российской Федерации (редакция от 9 июня 2010 года) (http://golos.org/IMG/pdf/_Izbiratel_nogo_kodeksa_Rossii_-_GOLOS.pdf).
63. Сравнительная таблица положений существующего законодательства и предложений из проекта Избирательного кодекса, июнь 2010 (http://golos.org/IMG/pdf/_tablica_Izbiratel_nyj_kodeks.pdf).
64. Проект Избирательного кодекса Российской Федерации (редакция от 31 августа 2010 года) (http://golos.org/IMG/doc/Proekt_Izbiratelnogo_kodeksa_Rossii_red31082010_-_GOLOS.doc).

65. Пояснительная записка к редакции от 31 августа 2010 года проекта Избирательного кодекса Российской Федерации (http://www.golos.org/IMG/doc/Poyasnitelnaya_zapiska_k_Kodeksu_red31082010_GOLOS-2.doc).
66. Проект Избирательного кодекса Российской Федерации (редакция от 6 октября 2010 года) (http://www.golos.org/IMG/pdf/Izbiratelniy_kodeks_GOLOS_v06-10-2010.pdf).
67. Пояснительная записка к редакции от 6 октября 2010 года проекта Избирательного кодекса Российской Федерации (http://www.golos.org/IMG/doc/_zapiska.doc).
68. Стенограмма презентации и обсуждения проекта Избирательного кодекса Российской Федерации, разработанного под эгидой ассоциации «ГОЛОС». 19 октября 2010 года, Москва, Институт современного развития (http://www.golos.org/IMG/doc/Stenogramma_INSOR_19-10-10.doc).
69. Проект Избирательного кодекса Российской Федерации (редакция от 8 января 2011 года) (http://www.golos.org/IMG/doc/-proekt-080111.doc).
70. Пояснительная записка к редакции от 8 января 2011 года проекта Избирательного кодекса Российской Федерации (http://www.golos.org/IMG/doc/_zapiska-080111.doc).

Обсуждение проекта Избирательного кодекса

71. Любарев А. Искоренение всех изменений // Независимая газета, 26.01.2009 (http://www.ng.ru/politics/2009-01-26/3_kartblansh.html).
72. Любарев А. Как улучшить выборы // Газета.ру, 19.11.2009 (http://www.gazeta.ru/comments/2009/11/19_x_3288842.shtml).
73. Выбор в пользу закона о выборах // Радио Свобода, 19.11.2009 (http://www.svobodanews.ru/content/article/1882734.html#ixzz0XPNl6P2n).
74. Цветкова Р. На выборы – с одним документом // Независимая газета, 10.06.2010 (http://www.ng.ru/politics/2010-06-10/3_vybory.html).
75. Башлыкова Н. Общественность создала свой кодекс // Ъ-Online, 11.06.2010 (http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1385580&NodesID=2).
76. Вишневский Б. Попытка вернуть выборы // Новая газета, 21.06.2010 (http://www.novayagazeta.ru/data/2010/065/36.html).
77. Камышев Д. Без поллитры не изберешься // Коммерсантъ Власть. 2010. № 26 (5 июля). С. 26–28 (http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1394600).
78. Камышев Д. – Любарев А. «Партийную систему надо спасать» // Коммерсантъ Власть. 2010. № 26 (5 июля). С. 30–31 (http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1394601).
79. Любарев А. Еще раз об Избирательном кодексе // Новая газета, 7.07.2010 (http://www.novayagazeta.ru/data/2010/072/21.html).
80. Общественная инициатива – проект нового Избирательного кодекса России // Радио Свобода, 21.07.2010 (http://www.svobodanews.ru/content/transcript/2104870.html).

81. Дмитриев Ю. Кодекс, которого нет // Право и жизнь. 2010. № 144 (6) – 145 (7). С. 240–243 (http://www.law-n-life.ru/arch/144-145/144-145-21.doc).
82. Экспертное заключение Ассоциации по защите избирательных прав «Гражданский контроль» на проект Избирательного кодекса Российской Федерации, разработанный Ассоциацией «Голос», 10.08.2010 (http://roiip.ru/?id=206).
83. Заявление некоммерческой организации Российский фонд свободных выборов по проекту Избирательного кодекса Российской Федерации, подготовленному Ассоциацией некоммерческих организаций «В защиту прав избирателей «Голос», 10.09.2010 (http://www.rfsv.ru/news2010/news_1609_2010_2.html).
84. Новикова И. Документ «на всякий случай» // Новые известия, 20.10.2010 (http://www.newizv.ru/news/2010-10-20/135234).
85. Гуленок О. Выбор перемен // Каспаров.ру, 21.10.2010 (http://www.kasparov.ru/material.php?id=4CC0080C540CB).
86. Макаренко Б. Вернуть свободу выбора // Политком.ру, 22.10.2010 (http://politcom.ru/10926.html).
87. Литой А. Кодекс «Голоса» // Новая газета, 27.10.2010 (http://www.novayagazeta.ru/data/2010/120/11.html).
88. Цыганков А. Политическое возгорание // Центр политических и социальных исследований Республики Карелия, 29.10.2010 (http://politika-karelia.ru/?p=4248).
89. Грачева А. Избирательный кодекс: пора менять российскую избирательную систему // Ваше право в Калининграде, 2010, № 10 (http://www.vp39.ru/newspaper/archive/2010/10/izbiratelnyji_kodeks_pora_menyat_rossijiskuyu_izbi.html).
90. Любарев А.Е., Бузин А.Ю. Ни слова про кодекс // Независимая газета, 2.11.2010 (http://www.ng.ru/ng_politics/2010-11-02/15_codex.html).
91. Сярки М. «Избирательный бюллетень сильнее пули» // Полит-грамота, 11.11.2010 (http://polit-gramota.ru/articles/izbiratelnyy-byulleten-silnee-puli).
92. Гуленок О. – Смирнов В. Без оправдания // Каспаров.ру, 12.11.2010 (http://www.kasparov.ru/material.php?id=4CDD17F05733D).
93. Чего не хватает проекту Избирательного кодекса РФ? // Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, 15.11.2010 (http://www.rusrand.ru/daily/daily_543.html).
94. Любарев А.Е. Кодекс против застоя // Независимая газета, 8.12.2010 (http://www.ng.ru/ideas/2010-12-08/5_reform.html).