



## **АРКАДИЙ ЛЮБАРЕВ**

*Кандидат юридических наук,  
член совета движения «Голос» (признанного иностранным агентом)*

**20 февраля 2020 года**

# **ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ВЫБОРАХ: МЕЖДУ ИДЕАЛОМ И РЕАЛЬНОСТЬЮ**

## **1. ИСТОРИЯ РОССИЙСКОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА 1988–2018**

Российское избирательное законодательство за тридцать лет претерпело множество изменений. Начинаясь они в 1988 году. Я выделяю шесть периодов изменений:

- 1) 1988–1992 – подстройка советского законодательства под требования конкурентности;
- 2) 1993–1995 – создание нового законодательства;

- 3) 1997–2003 – «работа над ошибками»;
- 4) 2004–2007 – контрреформа;
- 5) 2008–2011 – нанодемократизация;
- 6) 2012–2018 – новая реформа и контрреформа.

Начнем с первого периода. В СССР существовали законы о выборах, но они, как и сами выборы, носили сугубо формальный характер. Нигде не было записано, что на одно место должен претендовать один кандидат, но это было неписаное правило, которое, тем не менее, строго выполнялось.

В 1988 году принято решение, что выборы должны быть альтернативными и конкурентными. И избирательное законодательство нужно было приспособить к требованиям конкурентности. Первыми выборами, которые проходили по новому принципу, стали выборы народных депутатов СССР в 1989 году, и под эти выборы был принят в 1988 году новый Закон СССР «О выборах народных депутатов СССР».

Закон этот не очень сильно отличался от прежнего советского закона. Он был достаточно кратким. Но отмечу и важные отличия. В частности, в этом законе было записано о возможности выдвижения нескольких кандидатов на один мандат. Это имело символическое значение, поскольку запрета не было и раньше, но практика была однозначная. Избирались 750 депутатов по одномандатным территориальным округам, 750 депутатов по одномандатным национально-территориальным округам и еще 750 депутатов избирались непосредственно общественными организациями (эта форма применялась первый и последний раз и была признана недемократичной).

Выдвигать кандидатов в одномандатных округах могли трудовые коллективы, общественные организации и собрания избирателей по месту жительства. Но организовать собрание по месту жительства было трудно: требовалось, чтобы на нем присутствовало не менее 500 человек. Общественные организации проявили мало интереса к выборам в одномандатных округах, поскольку у них были свои выборы. Так что основным субъектом выдвижения были трудовые коллективы.

Поскольку законодатели боялись большого числа кандидатов, они предусмотрели в законе специальный фильтр в виде окружных предвыборных собраний, которые должны были решать, кого из выдвинутых кандидатов регистрировать. На практике в редких случаях эти собрания принимали решение регистрировать всех, а чаще всего они пропускали небольшое число кандидатов – троих, двоих, а то и одного. В результате общий уровень конкуренции оказался невысоким: в среднем 1,9 кандидатов на один мандат; в 399 округах из 1500 выборы были безальтернативными.

Следующими были выборы 1990 года народных депутатов РСФСР и местных советов (областных, городских, районных и т.п.). Для этих выборов в 1989 году были приняты Закон РСФСР «О выборах народных депутатов РСФСР» и Закон РСФСР «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РСФСР». В этих законах уже не было ни выборов от общественных организаций, ни окружных предвыборных собраний. Субъекты выдвижения кандидатов были те же, что и год назад, но и общественные организации, и собрания жителей играли большую роль. Трудовому коллективу разрешалось выдвигать кандидатов только по округу, на территории которого находилось соответствующее предприятие или учреждение. В результате в спальных районах выдвигалось меньше кандидатов, чем в центральных районах и районах с промзонами. На выборах народных депутатов РСФСР конкуренция была достаточно высокой – в среднем 6,3 кандидата на мандат, а безальтернативных округов было всего 33 из 1068.

В 1991 году состоялись первые в России президентские выборы. Для этих выборов был принят Закон РСФСР «О выборах Президента РСФСР». Одновременно избирались президент Татарстана и мэры Москвы и Ленинграда. На этих выборах впервые для поддержки выдвинутых кандидатов использовался сбор подписей избирателей. Затем в том же году был принят Закон РСФСР «О выборах главы администрации» (на основании этого закона прошли выборы всего в нескольких регионах в 1991–1993 годах).

В 1992 году был внесен ряд изменений в законы 1989 года. Среди этих изменений – отказ от требования 50-процентной явки, из-за которого был признан несостоявшимся ряд выборов, особенно повторные и дополнительные.

В 1993 году произошла избирательная реформа. Она была подготовлена инициативной группой во главе с народным депутатом РСФСР В.Л. Шейнисом и первоначально реализована в виде президентских указов. Позже основные новеллы были закреплены в Федеральном законе 1994 года «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» и законах 1995 года.

Новеллы были следующие:

- смешанная несвязанная (параллельная) система на выборах в Государственную Думу (с соотношением 225:225);
- в одномандатных округах – система относительного большинства;
- единый способ поддержки выдвижения кандидатов путем сбора подписей избирателей (выдвижение допускалось общественными объединениями и группами избирателей, позже было закреплено право на самовыдвижение);
- финансирование избирательной кампании через избирательные фонды;
- доступ всех кандидатов к государственным СМИ;
- изменение формы голосования: вместо вычеркивания нежелательных кандидатов избиратель должен был ставить значок рядом с данными желательного; одновременно появилась строка «против всех»).

В 1994–1995 годах первый созыв Государственной Думы сформировал новое избирательное законодательство. Это были федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» (1994), «О выборах Президента Российской Федерации» (1995) и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (1995).

В 1997–1999 годах второй созыв Думы продолжил работу над избирательным законодательством. Сначала (в 1997 году) был принят новый Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В 1999 году в него был внесен ряд важных изменений, затем были приняты новые законы о выборах Государственной Думы и Президента.

Законы эти были более подробны, чем законы 1994–1995 годов, в них была попытка устранить пробелы, которые использовались для злоупотребления административным ресурсом. В целом избирательное законодательство в тот период демократизировалось, чему способствовали два обстоятельства. Во-первых, оппозиционный состав Государственной Думы, где наиболее активно борьбой за улучшение законов о выборах занимались фракции КПРФ и «Яблоко», страдавшие от административного ресурса. Во-вторых, противостояние федерального центра и региональных руководителей. Поскольку именно региональные и местные руководители активно применяли административный ресурс, федеральный центр в тот период был заинтересован в его ослаблении. Не случайно главное

сопротивление реформированию избирательного законодательства в этот период оказывал Совет Федерации.

Однако в этот период начали проявляться и негативные факторы. Бюрократия навязала законодателям в качестве приоритета борьбу с «грязными технологиями» и проникновением криминалитета во власть. Это особенно сильно проявилось в Федеральном законе от 30 марта 1999 года – о внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В результате были сильно расширены возможности для снятия кандидатов, и этими возможностями в регионах стали активно пользоваться, устраняя соперников административных кандидатов.

В 2000–2003 годах с приходом к власти В.В. Путина произошла политическая реформа, одной из составных частей которой стали появление закона о политических партиях и реформирование избирательного законодательства. Одна из задач состояла в повышении роли политических партий, она была сформулирована в докладе ЦИК России в октябре 2000 года.

В 2001 году был принят Федеральный закон «О политических партиях», а в 2002 году – новый Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В них был сделан ряд шагов по «партизации» выборов. Эти нормы вступили в силу в 2003 году.

Во-первых, партии стали единственным коллективным участником федеральных и региональных выборов. На муниципальных выборах допускалось выдвижение непартийными общественными объединениями. Группы избирателей были исключены из числа субъектов выдвижения, но право на самовыдвижение сохранилось.

Во-вторых, допускались только федеральные политические партии, возможность создания региональных и межрегиональных партий была исключена. При этом от партий требовалась численность не менее 10 тыс. членов.

В-третьих, на выборах региональных парламентов не менее половины мандатов должно было замещаться по партийным спискам. В результате в регионах стала применяться смешанная несвязанная система, аналогичная выборам в Государственную Думу (соотношение мажоритарной и пропорциональной частей чаще всего было равным или почти равным).

Одновременно в избирательное законодательство был внесен еще ряд изменений. Был изменен порядок формирования избирательных комиссий: окружные, территориальные и участковые комиссии стали формироваться вышестоящими комиссиями; в избирательные комиссии субъектов РФ и муниципальных образований нужно было включать выдвиженцев вышестоящих комиссий. Кроме того, председатели окружных, территориальных и участковых комиссий стали не избираться самой комиссией, а назначаться вышестоящей комиссией. Говорилось о создании тем самым «вертикали» избирательных комиссий, но фактически в каждом регионе появилась своя «вертикаль», зависимая от региональной власти, а влияние ЦИК на комиссии осталось весьма слабым.

Был принят ряд мер, направленных против снятия кандидатов. Отмена регистрации стала возможной лишь судом. Был сокращен и сделан закрытым перечень оснований для отказа в регистрации, ограничены сроки снятия и субъекты подачи иска. Но все эти меры уже не смогли остановить поток снятий неугодных властям кандидатов.

Возможность регистрироваться на основании избирательного залога факультативно была введена еще в 1999 году, но с 2002 года такая возможность появилась на всех выборах, кроме президентских.

Кроме того, было предусмотрено размещение в Интернете данных об итогах голосования. ЦИК сделала достаточно удобный сервис, позволивший гражданам, политикам и экспертам получать данные об итогах голосования и анализировать их.

Председатель ЦИК России А.А. Вешняков в этот период заявлял, что в избирательное законодательство вносятся последние серьезные изменения, после чего оно станет стабильным. Но в 2004 году началась контрреформа, и за последующие несколько лет были внесены изменения более серьезные, чем за предыдущее десятилетие.

В конце 2004 года резко (с 10 до 50 тыс.) повысилось требование к численности политической партии, причем на выполнение данного требования был отведен всего год. В результате число партий к 2007 году сократилось с 46 до 15, а в течение следующих двух лет – до семи. Также в конце 2004 года были отменены прямые выборы глав регионов.

В 2005 году был принят новый закон о выборах в Государственную Думу, который предусматривал переход на полностью пропорциональную систему. По примеру Госдумы и в нескольких регионах перешли на полностью пропорциональную систему, эту же систему, вместе со смешанной несвязанной, начали с 2005 года активно продвигать на муниципальных выборах.

Кроме того, на выборах в Госдуму заградительный барьер был повышен с 5 до 7%. Для региональных выборов величина барьера была ограничена 7%. Но в это время барьер выше 7% имели лишь несколько регионов, а в большинстве барьер составлял 5%. И по примеру Госдумы подавляющее большинство регионов вскоре подняло барьер до 7%.

В том же 2005 году было внесено большое число изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...». В частности, были отменены избирательные блоки, а также право непартийных общественных объединений направлять наблюдателей на избирательные участки. Были ужесточены правила регистрации кандидатов и партийных списков (ранее, с 2004 года, парламентские партии были освобождены от сбора подписей и внесения залога, и теперь они стали усложнять регистрацию для своих конкурентов). Были введены два единых в году дня голосования. Сняты все ограничения на использование технологии «паровозов».

В 2006 году в закон был внесен еще ряд изменений. Сначала отменена возможность голосовать «против всех», а затем и порог явки. Были приняты первые, не предусмотренные Конституцией РФ, ограничения пассивного избирательного права – в связи с судимостью и наличием иностранного гражданства или вида на жительство за рубежом.

Изменения 2008–2011 годов (в период президентства Д.А. Медведева) не имели единого вектора. С одной стороны, продолжилась тенденция предыдущих лет по снижению уровня конкуренции на выборах. Так, была отменена возможность регистрироваться на основании избирательного залога, а непартийным общественным объединениям было запрещено выдвигать списки на муниципальных выборах (право выдвигать кандидатов им оставили).

С другой стороны, были сделаны некоторые шаги в сторону демократизации, но настолько мелкие, что их стали называть нанодемократизацией. Так, требования к численности партий поэтапно снизили с 50 до 40 тыс. человек, что никакого эффекта не имело. Вместо снижения заградительного барьера была введена норма о предоставлении партиям, получившим между 5 и 7%, одного или двух мандатов. Лишь в конце 2011 года было решено снизить барьер на выборах в Государственную Думу до 5%, но это снижение не касалось уже шедшей кампании 2011 года.

Было отменено досрочное голосование на муниципальных выборах (на федеральных и региональных это произошло раньше) и уточнен порядок голосования по открепительным

удостоверениям. В 2011 году было принято требование избирать по партийным спискам не менее половины депутатов в крупных муниципальных образованиях.

После выборов в Государственную Думу 2011 года была объявлена новая политическая реформа. Она выглядела как ответ на резко поднявшееся в декабре 2011 года протестное движение. Но причины его, скорее всего, были в низком результате «Единой России» на этих выборах. Руководители политического блока президентской администрации осознали, что контрреформы предыдущих лет ударили рикошетом по ним. Снижение числа партий позволило консолидировать протестное голосование вокруг немногих оставшихся партий, а назначенные губернаторы, не прошедшие через выборы, не умели обеспечивать нужный результат. Сказались и некоторые другие события, в частности, решение Европейского суда по правам человека о незаконности ликвидации Республиканской партии России.

Основными шагами реформы в 2012 году стали возвращение губернаторских выборов и резкое снижение требований к численности партий. Однако губернаторские выборы были возвращены в искаженном виде. От кандидатов стали требовать преодоления муниципального фильтра, то есть собрать подписи муниципальных депутатов. При этом параметры фильтра были выбраны с таким расчетом, чтобы его невозможно было преодолеть без одобрения региональной администрации. Кроме того, регионам было разрешено не допускать возможности самовыдвижения, и в большинстве регионов самовыдвижения нет. Там же, где самовыдвижение разрешается, от самовыдвиженцев требуется преодолеть двойной фильтр – муниципальный плюс подписи избирателей. Таким образом, на этих выборах фактически сразу была в основном убита конкуренция, лишь в отдельных регионах и в условиях подъема протестных настроений конкурентность проявлялась.

Требование к численности партий оказалось сниженным сразу в 80 раз – с 40 тыс. до 500. Одновременно все партии были освобождены от сбора подписей избирателей на всех выборах, кроме муниципальных. Это привело к взрывному росту числа партий. К 2015 году оно достигло 75, и в региональных и муниципальных выборах 2013 года принимали участие до 24 списков.

В 2014 году был принят новый закон о выборах в Государственную Думу, вернувший смешанную несвязанную систему. Одновременно вернулось требование сбора подписей для большинства партий. Правда, в отличие от периода 2004–2011 годов, льготу имели не только парламентские партии, но и партии, успешно выступившие на региональных или муниципальных выборах. Для выборов в Госдуму число партий-льготников достигло 14, но на региональных и муниципальных выборах число льготников практически везде было меньше.

При этом доля требуемых подписей в одномандатных округах на выборах в Госдуму и региональных выборах была поднята до 3% (в 1995–2011 годах эта доля на выборах в Госдуму составляла 1%, а на региональных выборах не более 2%; в 2012–2013 годах она составляла 0,5% и касалась только самовыдвиженцев).

Параллельно принимались нормы, содержащие различные дополнительные ограничения. Уже в 2012 году были введены новые ограничения пассивного избирательного права, связанные с судимостью. В 2014 году их пришлось корректировать из-за решения Конституционного Суда, но в основном они остались. Кроме того, от кандидатов стали требовать закрытия счетов в зарубежных банках, что осложнило участие в выборах представителей бизнеса.

С 2013 года все основные выборы были перенесены на новый единый день голосования в сентябре, что усилило тенденцию по снижению активности избирателей. В конце 2013 года обязательная доля списочных мандатов на региональных выборах (кроме городов

федерального значения) была снижена с 50 до 25%, а в городах федерального значения и на муниципальных выборах требование обязательной списочной составляющей было совсем отменено. Этим сразу же воспользовались в Москве и во многих муниципалитетах, вернувшись к мажоритарной системе. Снижение доли списочной составляющей в регионах началось позже – в 2019 году.

Наконец, в начале 2016 года появился ряд ограничений на назначение наблюдателей и на присутствие на избирательных участках представителей СМИ.

В 2016 году во главе ЦИК оказалась Э.А. Памфилова, которая поставила в качестве одной из целей демократизацию избирательного законодательства. Однако реальной демократизации не произошло. На практике удалось лишь улучшить ситуацию с взаимодействием избирательных комиссий с наблюдателями, в частности, было сведено почти к нулю удаление наблюдателей. Были восстановлены видеокамеры на избирательных участках (появились впервые на президентских выборах 2012 года, но быстро исчезли) и введены такие же камеры в территориальных комиссиях.

Однако не удалось скорректировать муниципальный фильтр, сдвинуть на более поздний срок день голосования и отменить ограничения на назначения наблюдателей. Было введено направление наблюдателей общественными палатами, но эта новелла не улучшила качество наблюдения, а лишь способствовала его имитации.

Главной реформой Памфиловой стала замена открепительных удостоверений на голосование по месту нахождения на основании предварительно поданных заявлений. Это нововведение способствовало участию в выборах избирателей, фактически проживающих далеко от официального места регистрации. Однако оно же усилило принуждение граждан к участию в голосовании работодателями, зависящими от администрации.

Итак, мы видим, что избирательное законодательство в последние 15 лет правилось часто и в основном – конъюнктурно. В результате оно стало и бессистемным, и антидемократическим, нацеленным на несменяемость власти.

## **2. ПОПЫТКИ СОЗДАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Первой попыткой создания единого российского избирательного законодательства стал пакет проектов, подготовленных в 1992 году в Верховном Совете РФ под руководством депутата В.А. Балалы. Он был раскритикован как сырой, но больше над ним не работали.

В 1994 году в Государственную Думу был внесен проект Избирательного кодекса РФ, подготовленный фракцией «Яблоко» под руководством депутата В.Л. Шейниса. Проект был отклонен, но многие его положения были затем включены в законы о выборах Президента и Государственной Думы. При этом в постановлении Государственной Думы от 23 ноября 1994 года разработка Избирательного кодекса была признана целесообразной.

В 2000 году в докладе ЦИК России было сказано, что после 2004 года можно будет решить вопрос о кодификации избирательного законодательства. И в 2004 году в план Научно-методического совета при ЦИК включили пункт о разработке концепции Избирательного кодекса. Но дальше этого дело не пошло.

В 2008 году за разработку проекта Избирательного кодекса РФ взялась Ассоциация «ГОЛОС» (позже объявленная за это «иностранным агентом»). Проект разрабатывался при активном участии общественности. Каждый раздел обсуждался на круглых столах в Москве и Санкт-Петербурге. В 2010 году промежуточная версия проекта обсуждалась на круглых столах в десятках регионов. Прошла также конференция в Институте современного развития (ИНСОР).

Окончательная версия проекта была издана в феврале 2011 года в виде книги с моими подробными комментариями. Она также размещена в Интернете (<http://kodeks.golosinfo.org>), и там же размещены промежуточные версии и другие материалы.

Кодекс призван заменить все существующие законы о выборах. Он направлен на демократизацию российских выборов и защиту избирательных прав граждан. Мы старались основываться на российской Конституции 1993 года и международных избирательных стандартах и при этом стремились сделать закон более понятным и удобным в применении, чем действующее избирательное законодательство.

Основными нашими подходами при подготовке проекта стали: приверженность Конституции 1993 года, сохранение основных принципов и подходов действующего законодательства (добровольность участия в выборах, система избирательных комиссий, ведущая роль политических партий и т.п.), комплексность, гибкость и поиск «золотой середины».

Наиболее серьезные содержательные изменения мы внесли в положения об избирательных системах (их мы специально выделили в отдельную главу, чего ранее не было), о выдвижении и регистрации кандидатов, о формировании избирательных комиссий, о голосовании и подсчете голосов.

В течение 2011 года мы пропагандировали наш проект, обращали на него внимание разных политических сил. И в феврале 2012 года наш проект (с небольшими правками) был внесен в Государственную Думу пятью депутатами из фракции «Справедливая Россия» (включая лидера фракции С.М. Миронова, который в это время баллотировался в Президенты РФ). Однако в апреле 2012 года проект был возвращен без рассмотрения из-за отсутствия заключения Правительства РФ – Совет Думы счел, что принятие проекта потребует увеличения бюджетных расходов. Позже заключение Правительства было получено, оно было отрицательным и не очень квалифицированным, но справедливороссы уже потеряли к проекту интерес и больше не пытались его вносить.

В 2018 году Э.А. Памфилова и С.В. Кириенко заинтересовались нашей идеей Избирательного кодекса. Но вместо того чтобы продолжить нашу работу, Российский фонд свободных выборов на деньги, выделенные Газпромом, заказал совершенно новый проект факультету политологии МГУ. Предполагалось, что этот проект в ходе подготовки будет широко обсуждаться. Но довольно формальные обсуждения прошли на начальном этапе, а основные детали широко не обсуждались.

Проект был подготовлен в течение года силами двух факультетов МГУ (политологии и юридического) и в 2019 году размещен в Интернете. В его основном тексте изменения касались только формы, а содержание осталось практически неизменным. Однако был подготовлен еще дополнительный текст, предлагавший ряд изменений по содержанию, часть из них мы оцениваем позитивно, а часть – негативно. Однако проект имел очень слабый резонанс и прошел почти незамеченным. Никакого дальнейшего обсуждения и попыток его продвижения не осуществлялось.

### **3. «ИДЕАЛЬНОЕ» ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО**

Нам хочется создать «идеальное» избирательное законодательство. Но что значит «идеальное»? Мы в это понятие вкладываем в первую очередь то, что оно не должно служить интересам власти или какой-либо партии, а защищать права избирателей и способствовать демократическому развитию страны.

В то же время мы не пытаемся создать законодательство, рассчитанное на «идеальных» людей и «идеальное» общество. Мы понимаем, что у власти всегда есть соблазн злоупотребить административным ресурсом. Да и другие участники выборов готовы нарушать закон в свою пользу, если это можно сделать безнаказанно. Кроме того, мы понимаем, что избиратели не готовы тратить слишком много времени, чтобы детально разобраться в политических программах кандидатов и партий.

Ситуации, в которых действует избирательное законодательство, можно разделить на три типа. В первом случае власть открыто нарушает закон, пользуясь тем, что суды и другие органы, призванные защищать закон, слиты с правящей группировкой. Это ситуация, близкая к тому, что есть сейчас. И в такой ситуации улучшать законы бесполезно: они все равно будут нарушаться.

Противоположная ситуация: все законопослушны. Никто не пытается нарушать закон. Суд действует на основании закона и принципов справедливости. Для такой ситуации законы могут быть достаточно краткими. Но нашей стране до такого «идеального» состояния еще очень далеко.

Поэтому мы хотим создать законодательство для промежуточной ситуации. Ее можно образно охарактеризовать словами царя из сказки Леонида Филатова: «Действуй строго по закону, то бишь, действуй... втихаря». Правда, вместо «то бишь» чаще нужно использовать союз «или».

Суть в том, что участники выборов (и чаще всего – власть, у которой для этого больше возможностей) либо используют для злоупотреблений лазейки в законе, либо нарушают закон так, что их нельзя поймать за руку. И потому перед законодателями, которые хотят создать «идеальное» (в нашем понимании) законодательство, стоят две основные задачи. Во-первых, нужно, чтобы в законе не было лазеек для злоупотреблений. Во-вторых, нужно, чтобы все процедуры были прозрачны, чтобы нельзя было что-либо сделать «втихаря». Это касается практически всех стадий процесса, в частности, процедур регистрации кандидатов и процедур подсчета голосов.

### **4. ЧЕГО МОЖНО И НУЖНО ДОБИВАТЬСЯ В НЫНЕШНИХ УСЛОВИЯХ**

Все предложения в избирательное законодательство, которые мы делаем, можно разделить на три группы – срочные, среднесрочные и на перспективу. Последние – это и есть проект Избирательного кодекса, то есть проект комплексного реформирования избира-

тельного законодательства. Среднесрочными можно считать предложения, основанные на идеях Избирательного кодекса, но реализующие их частично.

Срочные изменения – это то, что можно и нужно принять в самое ближайшее время, чтобы хоть как-то изменить ситуацию с российскими выборами. Но говорить о срочных изменениях довольно трудно. Тут, выбирая предложения, приходится использовать два критерия: 1) что наиболее важно, 2) что наиболее проходимо. Но парадокс в том, что чем важнее изменение, тем оно менее проходимо.

Все же наш опыт говорит о следующем. В ближайшей перспективе трудно, а иногда и бессмысленно бороться за существенные изменения институтов и процедур. Это имеет смысл делать только тогда, когда и законодатель готов принять все наши предложения в комплексе, и правоприменители готовы им следовать. Иначе все будет искажено. Примером может служить голосование по месту нахождения, которое появилось по нашей инициативе, но было реализовано в искаженном виде.

Поэтому предложения должны быть конкретными. И лучше всего бороться за предложения, выраженные в числах. Например, изменение требуемой доли подписей, изменение допустимой доли брака в подписных листах и т.п. Если они будут реализованы, то будет вполне конкретная польза.

## 5. КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ СИСТЕМЫ РЕГИСТРАЦИИ КАНДИДАТОВ

Один из главных дефектов российских выборов – подавление конкуренции с помощью системы регистрации кандидатов и партийных списков, то есть большие возможности для отказов в регистрации и отмены регистрации. Здесь требуется комплекс мер, поскольку законодательных ограничений и препятствий довольно много. Я выделяю следующие проблемы:

- льготы отдельным партиям;
- муниципальный фильтр на губернаторских выборах;
- регистрация по подписям избирателей;
- отказы из-за недостатков в документах;
- дополнительные основания отказов для партийных списков.

О муниципальном фильтре довольно много сказано. Я не знаю ни одного серьезного независимого эксперта, который бы его поддерживал в нынешнем виде. И от него, конечно, правильнее было бы совсем отказаться. Но его нужно чем-то заменить. И если заменять его на сбор подписей избирателей, то без реформы этого института такая замена будет мало полезной.

Система регистрации на основании подписей избирателей сегодня дошла до такого состояния, что отказать в регистрации можно любому неуголному кандидату. Во-первых, допустимая доля брака (недействительные и недостоверные подписи) крайне низка – 5% на федеральных выборах и 10% на региональных и муниципальных <sup>7</sup>. А брак в условиях

<sup>7</sup> Уже после того как эта лекция была прочитана, допустимая доля брака на региональных и муниципальных выборах снизилась до 5%.

предвыборного цейтнота неизбежен. На тех муниципальных выборах, где нужно собрать всего пару десятков подписей, ситуация не такая критичная, но там, где число подписей составляет несколько сотен или тысяч, немалая доля брака неизбежна, особенно когда против кандидатов осуществляются сознательные провокации.

Во-вторых, закон предусматривает более 20 оснований для признания подписи избирателя недействительной. Часть из них вполне разумна, но некоторые явно придуманы с целью повысить возможности для произвола. Например, не собственноручное проставление избирателем даты.

В-третьих, подпись может быть признана недействительной или недостоверной экспертом-почерковедом, от которого, как показала практика, не требуется никакого обоснования его «заключения».

Отдельной проблемой является возможность отказа в регистрации из-за недостатков в представляемых кандидатами документах. От кандидатов требуется предоставить большое число документов, и к их оформлению предъявляются жесткие требования. В результате часто кандидатам отказывают в регистрации из-за недостатков в представленных документах. На этом же основании кандидаты могут исключаться из партийных списков. При этом практика такова: обычно избирательные комиссии не очень внимательно проверяют документы у кандидатов, иначе им пришлось бы отказывать большей части. Однако документы нежелательных кандидатов проверяются более тщательно, чтобы найти основания для отказа. Или, что бывает довольно часто, уже после регистрации в их документах находят недостатки, после чего их регистрация отменяется судом.

Основные предложения, которые мы подготовили, заключаются в следующем. Первое наше предложение – это возвращение избирательного залога. Я полагаю, что без возвращения залога мы не сможем решить проблему восстановления конкуренции на выборах. А с введением залога значительная часть проблем будет решена. Даже если останутся в неизменном виде муниципальный фильтр и регистрация по подписям (чего не хотелось бы), у оппозиционных кандидатов будет возможность регистрироваться по залогу.

Муниципальный фильтр, конечно, лучше всего отменить. Но если власть так уперлась и не хочет его отменять, лучше не биться об эту стену, а искать другие пути. Залог, о котором я только что говорил, – это один путь. А другой путь – существенно смягчить все параметры фильтра. Не только процент, который завышен в несколько раз, но и требования охвата  $\frac{3}{4}$  районов и городских округов, а также запрет на поддержку нескольких кандидатов. Конечно, и в таком виде фильтр не будет работать хорошо, но можно надеяться, что он будет работать сносно.

По подписям избирателей нужно много изменений. Это, конечно, снижение доли подписей. 3% – явно чрезмерно. Венецианская комиссия рекомендует не более 1%. Думаю, что для России, где сбор подписей усложнен, нужно еще меньше – 0,5%. Но это для традиционного сбора подписей.

Для больших округов мы предлагаем изменить порядок сбора, введя два новых механизма – сбор подписей в выделенных местах под наблюдением избирательных комиссий и сбор подписей через электронные сервисы<sup>8</sup>. Лучше всего использовать оба механизма параллельно. Но при этом число собираемых подписей нужно уменьшить еще раз в 5 или 10.

Нужно изменить правила проверки и выбраковки подписей. Увеличить допустимую долю брака (до 20%), сократить перечень оснований для признания подписи недействи-

<sup>8</sup> Возможность сбора подписей через портал Госуслуг вскоре была введена, но в таком ограниченном виде, что не сыграла никакой роли.

тельной (не должно быть, в частности, проставления даты не той рукой). И закон не должен допускать возможность произвола со стороны почерковедов и других сотрудников МВД.

Наконец, нужно изменить правила, которые позволяют снимать кандидата за незначительные и устранимые нарушения в представленных им документах.

И последний вопрос: как добиваться всех этих изменений? В 2019 году большое количество москвичей вышло с протестами после того, как их кандидаты получили отказы в регистрации. Но ведь все возможности для отказов были заложены в законе, и это было заранее известно.

Может быть, правильнее действовать не столько реактивно, сколько проактивно? Требовать заранее необходимых изменений законодательства. Начинать гражданскую кампанию за демократизацию избирательного законодательства.