

Библиотека ассоциации «ГОЛОС»

**Обсуждение проекта
Избирательного кодекса
Российской Федерации
Сборник материалов**

Москва
ГОЛОС
2010

УДК 342.8
ББК 67.400.8
023

023 **Обсуждение** проекта Избирательного кодекса Российской Федерации, разрабатываемого под эгидой ассоциации «ГОЛОС»: сборник материалов / Под. ред. А. Е. Любарева, Е. Е. Скосаренко. – М. : ГОЛОС, 2010. – 266 с.

ISBN 978-5-9901980-7-4

Сборник содержит материалы по обсуждению проекта Избирательного кодекса Российской Федерации, разрабатываемого совместными усилиями экспертов и общественности под эгидой ассоциации некоммерческих организаций «В защиту прав избирателей «ГОЛОС».

В сборник включены тексты, разъясняющие положения проекта Избирательного кодекса, фрагменты стенограмм круглых столов по обсуждению наиболее сложных и острых проблем избирательного законодательства и другие дискуссионные материалы.

Издание предназначено для депутатов, политологов, специалистов в области избирательного права и всех, кто интересуется выборами.

УДК 342.8
ББК 67.400.8

ISBN 978-5-9901980-7-4

© Ассоциация «ГОЛОС», 2010

Оглавление

1. Основные положения проекта Избирательного кодекса Российской Федерации	9
1.1. Структура и принципы построения избирательного законодательства	10
1.2. Избирательные права граждан.....	11
1.3. Избирательные системы на выборах разного уровня	12
1.4. Участие в выборах политических партий и общественных объединений.....	13
1.5. Выдвижение и регистрация кандидатов и списков кандидатов	14
1.6. Формирование избирательных комиссий.....	15
1.7. Информирование избирателей и предвыборная агитация	16
1.8. Голосование, подсчет голосов и определение результатов выборов.	16
2. Концепция и структура Избирательного кодекса	17
2.1. Любарев А. Е. Основные проблемы	17
2.1.1. История	17
2.1.2. Кто должен разрабатывать проект Избирательного кодекса?.....	18
2.1.3. Государства, где действуют избирательные кодексы	19
2.1.4. Недостатки действующего законодательства.....	19
2.1.5. Как сделать Избирательный кодекс понятным и удобным в применении? ..	24
2.1.6. Структура Избирательного кодекса	24
2.1.7. Регулирование в Избирательном кодексе региональных и муниципальных выборов	27
2.2. Общественное обсуждение.....	28
2.2.1. Выдержки из стенограммы Экспертного круглого стола на тему: «Концепция и структура Избирательного кодекса». 25 ноября 2008 года. Часть 1: Концепция Избирательного кодекса.....	28
2.2.2. Выдержки из стенограммы Экспертного круглого стола на тему: «Концепция и структура Избирательного кодекса». 25 ноября 2008 года. Часть 2: Структура Избирательного кодекса.....	36
2.2.3. Любарев А. Е. Непроизнесенное заключительное слово	43

2.2.4. Выдержки из стенограммы круглого стола, прошедшего 10 февраля 2009 года.....	44
2.3. Кынев А. В. Об Избирательном кодексе и направлениях демократизации избирательной системы (сокращенный вариант)...	49
2.4. Любарев А. Е. Послесловие.....	52
2.4.1. О целях проекта.....	52
2.4.2. Об учете Конституции и действующих законов.....	52
2.4.3. О понятности законопроекта.....	54
2.4.4. О предложениях по структуре Кодекса.....	55
3. Избирательная система на выборах.....	56
3.1. Любарев А. Е. Основные проблемы.....	56
3.1.1. О необходимости многообразия избирательных систем.....	56
3.1.2. О необходимости описания избирательных систем.....	56
3.1.3. О классификации избирательных систем.....	58
3.1.4. О «персонализированной» смешанной системе.....	60
3.1.5. О территориальном разбиении при выборах по партийным спискам.....	64
3.1.6. О мажоритарной избирательной системе с перебаллотировкой.....	66
3.1.7. О многомандатных избирательных округах.....	67
3.1.8. Об открытых списках.....	68
3.1.9. О преференциальных избирательных системах.....	68
3.1.10. Об избирательных системах для региональных выборов.....	70
3.1.11. Об избирательных системах для муниципальных выборов.....	71
3.1.12. Об ограничениях для мажоритарной и пропорциональной систем.....	72
3.1.13. О заградительном барьере и методиках распределения мандатов.....	73
3.1.14. Об условиях признания выборов несостоявшимися.....	74
3.1.15. Об избирательном бюллетене.....	76
3.2. Общественное обсуждение.....	77
3.2.1. Выдержки из стенограммы Экспертного круглого стола на тему: «Регулирование избирательной системы в Избирательном кодексе». 10 февраля 2009 года.....	77
3.2.2. Выдержки из стенограммы круглого стола, прошедшего 21 апреля 2009 года.....	90
3.3. Голосов Г. В. Вопросы совершенствования избирательной системы.....	91

3.4. Любарев А. Е. Послесловие.....	97
3.4.1. Об экстенсивных формулировках, процедурах и инструкциях.....	97
3.4.2. О смешении подходов.....	99
3.4.3. О выборе избирательной системы.....	100
3.4.4. О заградительном барьере.....	101
3.4.5. Выборы по пропорциональной системе: единый округ или несколько многомандатных.....	104
4. Участие в выборах политических партий и иных общественных объединений.....	108
4.1. Любарев А. Е. Основные проблемы.....	108
4.1.1. Соотношение избирательного и партийного законодательства.....	108
4.1.2. Какой фильтр сохранить: для регистрации партий или партийных списков?.....	109
4.1.3. О региональных и межрегиональных партиях.....	110
4.1.4. Участие в выборах неполитических общественных объединений.....	112
4.1.5. Блокирование партий.....	113
4.1.6. Должны ли партийные кандидаты иметь привилегии перед самовыдвиженцами.....	117
4.2. Выдержки из стенограммы Экспертного круглого стола на тему: «Законодательное регулирование участия в выборах политических партий и иных общественных объединений». 21 апреля 2009 года.....	118
4.3. Любарев А. Е. Послесловие.....	138
4.3.1. Для какой ситуации мы пишем Кодекс?.....	138
4.3.2. Нужно ли стимулировать партии?.....	139
4.3.3. О пороге численности для партий.....	140
4.3.4. О запретах партий, созданных по религиозному, гендерному и иным признакам.....	142
4.3.5. О различных организационных формах партий.....	143
4.3.6. О привилегиях (компенсациях) для партийных кандидатов.....	144
5. Выдвижение и регистрация кандидатов и списков на выборах.....	145
5.1. Любарев А. Е. Основные проблемы.....	145
5.1.1. Участие политических партий и общественных объединений в выборах и референдуме.....	145

5.1.2. Способы выдвижения и условия регистрации.....	146
5.1.3. О заявительном порядке регистрации.....	147
5.1.4. Регистрация на основании избирательного залога.....	149
5.1.5. Регистрация на основании подписей избирателей.....	150
5.1.6. Документы и сведения, требуемые от кандидатов.....	153
5.1.7. Основания для отказа в регистрации.....	154
5.1.8. О ликвидации института отмены регистрации.....	155
5.1.9. Статус кандидата, избирательного объединения.....	156
5.2. Выдержки из стенограммы Экспертного круглого стола на тему: «Законодательное регулирование выдвижения и регистрации кандидатов и партийных списков». 16 июня 2009 года.....	157
5.3. Любарев А. Е. Послесловие.....	171
5.3.1. О сборе подписей в больших избирательных округах.....	171
5.3.2. Другие вопросы.....	173
6. Система избирательных комиссий.....	174
6.1. Любарев А. Е. Основные проблемы.....	174
6.1.1. Основные принципы формирования и деятельности избирательных комиссий.....	174
6.1.2. Система избирательных комиссий.....	175
6.1.3. Численный состав избирательных комиссий.....	176
6.1.4. Общие принципы формирования избирательных комиссий.....	177
6.1.5. Субъекты выдвижения кандидатур.....	178
6.1.6. Роль политических партий в формировании избирательных комиссий.....	179
6.1.7. Кто формирует избирательные комиссии.....	181
6.1.8. Как формировать непартийную часть комиссий.....	181
6.1.9. Формирование руководящих органов избирательных комиссий.....	182
6.1.10. Расформирование избирательной комиссии.....	182
6.2. Выдержки из стенограммы Экспертного круглого стола на тему: «Законодательное регулирование формирования и деятельности избирательных комиссий». 9 февраля 2010 года.....	183
6.3. Любарев А. Е. Послесловие.....	206
6.3.1. Об «идеальном» Кодексе и переходном периоде.....	206
6.3.2. О равенстве партий.....	208

6.3.3. Общественные объединения и граждане	210
6.3.4. О жеребьевке и «избирательной повинности»	211
7. Проблемные вопросы, не затронутые на круглых столах	213
7.1. Любарев А. Е. Пояснения к некоторым главам Избирательного кодекса	213
7.1.1. Терминологические проблемы	213
7.1.2. Сроки избирательных действий	215
7.1.3. Образование избирательных округов	215
7.1.4. Назначение выборов	217
7.1.5. Учет и регистрация избирателей	218
7.1.6. Образование избирательных участков	219
7.1.7. Открытость и гласность проведения выборов	219
7.2. Ограничения при финансировании выборов	220
7.3. «День тишины»	226
7.4. «Паровозы»	229
7.5. Открепительные удостоверения и досрочное голосование	236
8. Заключение	245
Приложения	246
1. Сравнительная таблица положений существующего законодательства и предложений из проекта Избирательного кодекса	246
2. О результатах анкетирования участников мероприятий по обсуждению проекта Избирательного кодекса РФ, проведенных в июне–сентябре 2010 года в регионах России	256
3. Эксперты, мнение которых представлено в настоящем сборнике	260

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



«Круглый стол» «Голосование и подведение итогов голосования»

За разработку Избирательного кодекса Российской Федерации высказывались:

- Государственная Дума (в 1994 году)
- Центральная избирательная комиссия РФ (в 2000 году и в последующие годы)
- ряд ведущих российских специалистов в области избирательного права

Мы убеждены, что такой Избирательный кодекс можно создать только объединенными усилиями общественности и экспертного сообщества.



«Круглый стол» «Избирательное законодательство Европейских стран»



«Круглый стол» «Законодательное регулирование формирования и деятельности избирательных комиссий»



«Круглый стол» «Регулирование избирательной системы в Избирательном кодексе»

В проведенных в рамках проекта экспертных «круглых столах», а также в заочном обсуждении приняли участие более 100 человек, в том числе доктора и кандидаты наук, члены Научно-методического совета при ЦИК России, бывших депутатов Государственной Думы.

За период с ноября 2008 года по сентябрь 2010 года ассоциация «ГОЛОС» в рамках данного проекта провела 8 экспертных круглых столов в Москве и более 30 – в российских регионах. В проведенных мероприятиях приняли участие более 500 человек, в том числе доктора и кандидаты юридических и политических наук, депутаты законодательных органов государственной власти субъектов РФ и представительных органов местного самоуправления, члены Научно-методического совета при ЦИК России, бывшие депутаты Государственной Думы и бывшие члены ЦИК РФ.

1. Основные положения проекта Избирательного кодекса Российской Федерации

Главные недостатки действующего избирательного законодательства:

1. Законодательство сложное, бессистемное и противоречивое: наличие пяти отдельных федеральных законов; дублирование норм в нескольких законах; противоречия между нормами разных законов; большие по объему статьи, пункты, длинные фразы; нечеткие формулировки, допускающие множественное толкование.
2. Плохо урегулированы соотношения федерального и регионального законодательства, отсутствие четкой регламентации, что может и что не может устанавливать региональный законодатель.
3. Наличие норм, которые создают основу для нарушения избирательных прав граждан. В частности, это практически все нормы, связанные с выдвижением и регистрацией кандидатов, которые позволяют избирательным комиссиям отсеивать кандидатов по своему усмотрению, не нарушая букву закона.
4. Наличие норм, которые не отвечают потребностям демократического развития страны: неоптимальные избирательные системы, завышенные заградительные барьеры, неоправданные запреты и ограничения и т.п.

По итогам обсуждения на круглых столах рабочая группа предлагает основные положения реформы избирательного законодательства, направленные на пре-

одоление указанных недостатков:

1.1. Структура и принципы построения избирательного законодательства

1. Избирательный кодекс заменяет все ныне действующие федеральные законы, регулирующие проведение выборов.

2. Одновременно с проектом Избирательного кодекса Российской Федерации должны быть подготовлены проекты нового Федерального закона «О политических партиях», нового Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» и Федерального закона о внесении изменений в ряд законов (ГПК, КоАП и др.), а также Федеральный закон «О введении в действие Избирательного кодекса Российской Федерации».

3. Избирательный кодекс Российской Федерации включает Общую часть (в значительной степени подобную Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации») и Особенную часть, устанавливающую специальные нормы для выборов депутатов Государственной Думы и Президента РФ.

4. Нормы, связанные с прямыми выборами членов Совета Федерации, не будут включаться в Избирательный кодекс до тех пор, пока не будет принято решение об изменении части 2 статьи 95 Конституции РФ, либо пока не будет найден способ, позволяющий соблюсти требование части 2 статьи 95 Конституции РФ и при этом обеспечить реальную альтернативность таких выборов.

Нормы, связанные с прямыми выборами глав субъектов РФ, включаются в Избирательный кодекс, однако вопрос о проведении таких выборов (проводить во всех регионах, не проводить ни в каких, отдать решение вопроса на усмотрение субъекта РФ) должен быть решен в рамках Федерального закона об общих принципах организации органов государственной власти субъектов РФ. Если будет сохранен порядок, запрещающий проведение таких выборов, соответствующие нормы останутся в Избирательном кодексе замороженными.

5. Избирательный кодекс должен быть понятным и удобным в применении. Это достигается с помощью структурных решений и соблюдения требований юридической техники. Такими средствами, в частности, являются:

- удобная структура;
- разделение императивных и диспозитивных, материальных и процессуальных, общих и специальных норм;
- не слишком большие по объему статьи;
- отсутствие дублирования норм;
- помещение норм именно в те статьи, главы и разделы, к которым они относятся;
- наличие определений используемых терминов;
- использование понятных формулировок, недопущение слишком длинных фраз, объединения нескольких норм в одном пункте и тем более в одном предложении, замена длинных терминов более короткими.

6. Главной задачей при создании Избирательного кодекса должно стать утверждение приоритета избирательных прав перед избирательными процедурами. Избирательный кодекс должен содержать специальную главу, посвященную избирательным правам граждан. Эта глава призвана стать основой всей правовой конструкции Кодекса – все специальные процедурные вопросы необходимо решать с позиции защиты этих прав.

7. Регулирование в Избирательном кодексе региональных и муниципальных выборов осуществляется по принципу «свобода выбора, а не свобода творчества». Это предполагает детальное описание в Кодексе всех избирательных процедур, с тем чтобы можно было в любой ситуации гарантировать соблюдение избирательных прав. В то же время регионы и муниципальные образования должны иметь право выбора по наиболее принципиальным вопросам: выбор различных вариантов избирательной системы и т.п.

1.2. Избирательные права граждан

8. Отменяются ограничения пассивного избирательного права, не предусмотренные Конституцией РФ.

9. Устанавливаются единые для всей страны возрастные цензы.

10. Закрепляются принципы презумпции невиновности кандидата и соразмерности санкции правонарушению.

1.3. Избирательные системы на выборах разного уровня

11. Выборы Президента РФ и глав субъектов РФ проводятся по двухтуровой системе. На выборах Президента РФ для избрания в первом туре победитель должен получить более 50% голосов. На выборах глав субъектов РФ региональный закон может предусмотреть порог избрания в первом туре от 40 до 50%, а также возможность выхода во второй тур более двух кандидатов. Выборы главы муниципального образования могут проводиться в соответствии с уставом муниципального образования как по однотуровой (мажоритарной относительного большинства), так и по двухтуровой (мажоритарной с перебаллотировкой) системе, а также по преференциально-мажоритарной системе.

12. Для выборов депутатов Государственной Думы предлагается смешанная связанная (двойная связанная, «смешанная персонализированная») избирательная система, при которой избиратель получает два бюллетеня и голосует как за партийный список, так и за кандидата, баллотирующегося по одномандатному округу. По одномандатным округам имеют право баллотироваться как партийные, так и независимые кандидаты. При этом суммарное число мандатов, получаемых партией, определяется итогами голосования по партийным бюллетеням; мандаты в первую очередь получают те кандидаты от партии, которые победили в одномандатных округах, а во вторую очередь — кандидаты из списка.

Заградительный барьер снижается до 3%.

Сохраняется обязательное разделение партийного списка на региональные группы, но минимальное число групп сокращается до 15.

13. Для выборов депутатов законодательных органов субъектов РФ не допускается ни полностью мажоритарная, ни полностью пропорциональная система. Доля депутатов, избираемых как по пропорциональной, так и по мажоритарной системе, не должна быть меньше одной трети и больше двух третей. Как вариант, допускается система единственного передаваемого голоса.

14. Для выборов депутатов представительных органов муниципальных образова-

ний использование пропорциональной системы допускается только в варианте открытых списков.

15. Заградительный барьер на выборах региональных депутатов не может превышать 4%, на выборах муниципальных депутатов – 5%. Для распределения мандатов между списками должен использоваться метод Хэйра-Нимейера.

16. Восстанавливается право избирателя голосовать против всех кандидатов и против всех списков кандидатов. В то же время выборы признаются несостоявшимися лишь в том случае, когда число голосов «против всех» и число недействительных бюллетеней вместе превысят половину от числа проголосовавших избирателей.

Вводится право создавать фонды для финансирования агитации «против всех».

При этом не предполагается восстанавливать порог явки.

1.4. Участие в выборах политических партий и общественных объединений

17. Предполагается в новом Федеральном законе «О политических партиях» максимально либерализовать порядок регистрации политических партий, отменив непомерные требования к их численности. Предполагается разрешить создание, помимо общероссийских политических партий, межрегиональных политических партий.

18. Сохраняется порядок, согласно которому единственным видом общественного объединения, имеющим право выдвижения кандидатов и списков кандидатов на федеральных и региональных выборах, является политическая партия. На муниципальных выборах право выдвигать как кандидатов, так и списки кандидатов сохраняется за общественными объединениями, которые предусмотрели такую возможность в своих уставах.

19. Восстанавливается возможность блокирования избирательных объединений при выборах по партийным спискам.

20. Восстанавливается право общественных объединений направлять наблюдателей на избирательные участки. Дополнительно предусматривается право

общественных объединений, специально занимающихся контролем на выборах, осуществлять долгосрочное (т.е. в течение всей избирательной кампании) наблюдение.

1.5. Выдвижение и регистрация кандидатов и списков кандидатов

21. Восстанавливается возможность регистрации кандидатов и списков кандидатов на основании избирательного залога (кроме выборов Президента РФ).

В Избирательном кодексе предусматриваются верхние ограничения размера избирательного залога для региональных и муниципальных выборов.

22. Сбор подписей избирателей в том виде, в каком он сложился к настоящему времени, сохраняется для выборов муниципальных депутатов, выборов глав небольших муниципальных образований и выборов депутатов законодательных органов небольших регионов. При этом максимальное количество необходимых подписей сокращается до 1% от числа избирателей.

Для федеральных выборов, выборов глав регионов, выборов депутатов законодательных органов крупных регионов и выборов глав крупных муниципальных образований механизм сбора подписей избирателей должен быть изменен. Предлагается ввести механизм сбора подписей в определенных местах под наблюдением избирательных комиссий при сокращении доли необходимых подписей до 0,1% от числа избирателей.

23. На федеральных и региональных выборах кандидаты, выдвинутые избирательными объединениями по мажоритарным избирательным округам, должны регистрироваться на тех же основаниях, что и независимые кандидаты (т.е. на основании подписей или залога).

Устанавливается заявительный порядок регистрации списков кандидатов (т.е. без подписей и залога), выдвинутых политическими партиями, получившими более 2% голосов на предыдущих выборах в Государственную Думу, и региональными отделениями политических партий, получившими более 2% голосов на предыдущих выборах в законодательный орган субъекта РФ.

Устанавливается заявительный порядок регистрации всех кандидатов на выбо-

рах представительных органов муниципальных образований со средней нормой представительства менее 500 избирателей на одного кандидата.

Региональные законодатели могут дополнительно устанавливать заявительный порядок регистрации всех кандидатов на муниципальных выборах для определенных категорий муниципальных образований.

24. В Избирательном кодексе предусматривается закрытый перечень оснований для признания подписи избирателя недостоверной или недействительной. Эти основания формулируются так, чтобы нельзя было «браковать» подписи, если избиратель может быть однозначно определен и нет оснований считать, что он не ставил свою подпись. Выборочная проверка может проводиться только на предмет выявления недостоверных (т.е. поддельных) подписей, а проверка на предмет недействительных подписей должна быть тотальной. Допустимый избыток представляемых подписей увеличивается до 20%.

25. Сокращается перечень документов, необходимых для регистрации кандидата. Это должны быть только документы, подтверждающие факт выдвижения, наличие у кандидата пассивного избирательного права и сведения, включаемые в избирательный бюллетень. Избирательным комиссиям должно быть вменено в обязанность проверять представленные документы и заблаговременно сообщать кандидату (уполномоченному представителю избирательного объединения) о выявленных недостатках.

26. Сокращается перечень оснований для отказа в регистрации. По значительной части оснований решение об отказе в регистрации может быть принято только на основе судебного решения.

1.6. Формирование избирательных комиссий

27. Сохраняется смешанный принцип формирования избирательных комиссий: из представителей политических партий и непартийной общественности. При этом доля представителей политических партий («партийная квота») составляет, как правило, две трети от установленного числа членов избирательной комиссии с правом решающего голоса.

Если число партий превышает «партийную квоту», отбор партий, чьи представители включаются в состав избирательной комиссии с правом решающего голоса, осуществляется либо путем жеребьевки, либо исходя из результатов последних

выборов по партийным спискам на соответствующей территории.

28. Исключается участие в формировании избирательных комиссий органов и должностных лиц исполнительной власти.

29. Каждому избирателю предоставляется право предложить свою кандидатуру в состав участковой избирательной комиссии. Отбор членов участковой комиссии в ее «непартийную» часть (которая в случае недостатка партийных предложений увеличивается сверх одной трети) осуществляется по жребию.

1.7. Информирование избирателей и предвыборная агитация

30. Устанавливаются правила подготовки избирательными комиссиями сводных информационных плакатов о кандидатах и избирательных объединениях и другие обязанности избирательных комиссий по информированию избирателей.

31. За отказ от участия в радио- и теледебатах устанавливается санкция в виде лишения кандидата, избирательного объединения соответствующей части бесплатного эфирного времени.

32. Отменяется запрет на критику соперников в телеэфире.

33. Отменяется обязанность полиграфических предприятий публиковать расценки на свои услуги, но одновременно такая обязанность устанавливается для владельцев уличных рекламных конструкций.

34. Запрещается сохранять в день голосования и день, предшествующий дню голосования, агитационные материалы на уличных рекламных конструкциях.

1.8. Голосование, подсчет голосов и определение результатов выборов

35. Максимальный размер избирательного участка сокращается до двух тысяч избирателей.

36. Вводится обязательное использование прозрачных урн и одноразовых номерных пломб.

37. Вводится распределение обязанностей между членами участковой избирательной комиссии в процессе голосования и подсчета голосов на основе жеребьевок, которые проводимой непосредственно перед началом голосования и перед началом подсчета голосов.

38. Устанавливаются жесткие правила использования открепительных удостоверений.

39. Устанавливаются жесткие правила составления повторных протоколов и повторного подсчета голосов.

40. В случае подсчета голосов с помощью сканирующих устройств вводится обязательный ручной пересчет на небольшой части участков, определяемых жеребьевкой.

2. Концепция и структура Избирательного кодекса

2.1. Любарев А. Е. Основные проблемы

2.1.1. История

Первая попытка создания российского избирательного кодекса относится к 1992 году. Пакет, подготовленный группой во главе с народным депутатом РФ В. А. Балалой, состоял из законопроекта «Об основах избирательного процесса», фактически представлявшего общую часть кодекса, и шести законопроектов, представлявших его особенную часть. В июле 1992 года состоялись парламент-

ские слушания, на которых проект был раскритикован как слабо проработанный.

Следующая попытка создания Избирательного кодекса была предпринята в 1994 году группой под руководством депутата Государственной Думы В. Л. Шейниса. Проект Кодекса был внесен фракцией «Яблоко». Дума рассматривала его в качестве альтернативного проекту Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», внесенному Президентом РФ, и после продолжительной дискуссии был принят президентский проект.

Тем не менее, в принятом Думой постановлении разработка Избирательного кодекса была признана целесообразной. Вопрос об Избирательном кодексе был вновь поднят в 2000 году Центризбиркомом. В докладе комиссии, опубликованном в октябре 2000 года, 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, Ю. А. Дмитриев, А. В. Иванченко, М. С. Матейкович.

Однако реально к работе над кодексом до 2008 года никто не приступал.

2.1.2. 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 — одно 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 установить 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.

2.1.3. Государства, где действуют избирательные кодексы

Избирательные кодексы имеются в различных странах: во Франции, 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.

2.1.4. Недостатки действующего законодательства

Недостатки российского избирательного законодательства можно разделить на четыре группы.

1-я группа – общая бессистемность законодательства, его громоздкость и проти-

2. Концепция и структура Избирательного кодекса

воречивость. 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.

Проблемы, связанные с недостатками первой группы можно решить только путем кодификации. Недостатки второй и третьей групп наиболее эффективно преодолеваются также с помощью кодификации.

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. Недостатки этой группы могут быть исправлены и без кодификации законодательства, однако кодификация позволит сделать нормы, имеющие важное политическое значение, более выпуклыми и более заметными.

Рассмотрим подробнее недостатки первой группы.

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 харак-

теристики (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 одновременным 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.

2.1.5. Как сделать Избирательный кодекс понятным и удобным в применении?

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. При этом важна не только понятность отдельных норм. Важно, чтобы в законе можно было легко ориентироваться, находить нужные нормы, видеть связь между различными нормами.

Нас часто призывают 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.

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.

2.1.6. Структура Избирательного кодекса

В отношении структуры Кодекса предлагается традиционный подход — разде-

ление его на Общую и Особенную части. Общая часть может быть во многом аналогична Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав...», а Особенная часть содержать разделы, посвященные выборам депутатов Государственной Думы и Президента РФ. Остается дискуссионным вопрос о выделении Специальной части, в которой могли бы содержаться нормы, касающиеся выборов и референдумов разного уровня, но имеющие специальный характер.

Отдельного внимания заслуживает проблема регулирования в Избирательном кодексе вопросов, относящихся к референдуму. 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. Хотя между выборами и референдумом есть существенные 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. В этой связи следует отказаться от термина «участник референдума», используя общий термин «избиратель» (одновременно исчезнут и термины «список участников референдума», «участок референдума», «комиссия референдума»), что сразу же значительно облегчит восприятие закона.

Более сложна проблема регулирования в Избирательном кодексе вопросов, связанных с проведением общероссийского референдума. В связи с тем, что п. «в» ст. 84 Конституции РФ относит назначение общероссийского референдума к ведению федерального конституционного закона, автор считает наиболее целесообразным регулировать в таком федеральном конституционном законе все вопросы, связанные с назначением общероссийского референдума (включая и выдвижение инициативы), и ряд других специальных вопросов (содержание бюллетеня, вступление в силу решения, принятого на референдуме и т.п.). Поэтому автор не видит 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 целесообразно включить специальный раздел «Референдумный процесс»).

Общую часть целесообразно разделить 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»).

2. Концепция и структура Избирательного кодекса

- «Организационное обеспечение проведения выборов» (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 предполагается поместить 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 предполагается расшифровать в отдельных статьях. Пять принципов расшифрованы в последующих статьях главы 1; принцип всеобщего равного и прямого волеизъявления будет 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.

2.1.7. Регулирование в Избирательном кодексе региональных и муниципальных выборов

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 будет 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 из-

бирательных 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 образованиям обеспечивается широкий выбор избирательных систем, и при этом для каждой системы прописываются процедуры, гарантирующие избирательные права граждан.

2.2. Общественное обсуждение

2.2.1. Выдержки из стенограммы Экспертного круглого стола на тему: «Концепция и структура Избирательного кодекса». 25 ноября 2008 года. Часть 1: Концепция Избирательного кодекса

Кынев А. В.: Нынешнее избирательное законодательство не реформируемо по частям, и наилучшим вариантом как раз, на мой взгляд, является создание и продвижение собственного целостного и внутренне непротиворечивого Избирательного кодекса.



Должны быть исключены, возможно, даже введены отдельные конкретные запреты на различные манипулятивные механизмы и лазейки, позволяющие чиновникам осуществлять предварительную селекцию претендентов на избираемые должности и исказить результаты выборов. Решающее слово должно везде оставаться за избирателями. Так я убежден, что, например, необходимо вообще отменить как таковой механизм отмены регистрации

кандидатов и партийных списков. Государство просто может предоставить информацию, что такие нарушения у кандидата есть, но избиратель должен решать сам.

Я считаю, что норма по поводу избрания не менее половины депутатов региональных парламентов по партийным спискам должна иметь необязательный характер и должно, на мой взгляд, предлагаться, как минимум, три альтернативных варианта.

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. Целесообразно, чтобы в этом случае и заградительный барьер по каждой территории определялся отдельно. 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.

Автономов А. С.: Не могу согласиться, что надо информировать избирателя, а дальше он уже сам решит. Мы констатируем, что есть нарушения, может быть, и не грех было бы какие-то меры предпринять. Ну, я не знаю, надо ли отменять регистрацию или не надо – это нужно все обсуждать, но мы знаем, что даже для партии, которая стопроцентно победит на выборах, на самом деле вот эти ограничения служили определенным сдерживающим моментом, и откровенных нарушений старались избегать.

Возвращаясь к чисто юридическим аспектам, к чисто юридическим основаниям для принятия Избирательного кодекса, ну, во-первых, вот на первое место, конечно, я б поставил необходимость систематизировать законодательство. Конечно, структура кодекса должна быть вполне четкая. А, прежде всего систематизация и ликвидация всех внутренних противоречий, конечно, были бы основой избирательного законодательства. Мы знаем, что кодификация как система, как определенная систематизация законодательства, всегда необходима в том случае, когда законодательства уже много и требуется из него что-то такое выстроить более-менее удобоваримое.

Здесь еще в записке также было написано, что вот якобы принятие такого кодекса будет противоречить федерализму, но это не так. Дело в том, что, во-первых, можно и не кодексом зарегулировать все так, что не останется места для регули-

рования. Если кодекс не будет вмешиваться в те вопросы, которые должны быть урегулированы на местах, то ничего страшного нет.

Ну, что касается структуры, некоторые противоречия уже есть. Вот если мы посмотрим раздел два и раздел три, и там, и там мы видим процесс, да? Организационно-процессуальное обеспечение, к примеру, избирательный процесс. Мне кажется, возникает вопрос, процессуальное обеспечение не относится к избирательному процессу или относится?

Надеждин Б. Б.: Он должен быть написан, на мой взгляд, в абсолютно таком жестком демократическом ключе. А, исходя из этого, на мой взгляд, в нем должны быть особенные части, предъявлены разделы под названием «Выборы Совета Федерации», «Выборы губернатора».

Нужно заранее составлять пул либеральной общественности, который будет им размахивать как флагом, понятно? И пилить вперед.

Шейнис В. Л.: Во-первых, этот кодекс делается в проблематичной надежде, что когда-нибудь все изменится. И вот тогда-то вместо того, чтобы срочно создавать экспертные группы, разработчиков собирать, пожалуйста – вот есть закон, есть кодекс. Это первое.

Во-вторых, ситуация может быть сложной. Вот она начнет достаточно радикально меняться. И надо предъявить запросную позицию. Эту запросную позицию надо предъявить по максимуму.

И третье, что, безусловно, полезно и необходимо сегодня, это дать материал для демократических партий и организаций, которые выдвигают альтернативу по отношению к нынешнему режиму. Вот на самом деле мы хотим видеть избирательное законодательство таким-то и таким. С этой точки зрения я в этой части хотел бы сказать, на мой взгляд, все-таки законодательство девяностых годов не надо судить очень сурово.

Сегодня избирательная система разрушена. Она деградировала, она представляет нечто обратное по отношению к тому, каковы демократические принципы, правовые принципы, разумные подходы и так далее.

Но кодекс придется делать на чистом поле, так сказать, возводить заново эту конструкцию. И поэтому, опять же, я начал, я этим и заканчиваю, я солидаризируюсь с теми, кто считает, что кодекс должен составляться без каких бы то ни было политических оглядок, без внутреннего цензора.

Михалева Г. М.: Кодекс должен быть понятным, внятным и простым.

Нам в этом кодексе нужно максимально обеспечить конкурентность выборов. Это значит, надо максимально либерализовать закон о выборах, кстати, закон о партиях. Во-первых, это обеспечение свободного доступа к средствам массовой информации, равное освещение всех участников избирательного процесса. Второе — это отмена любых барьеров, включая, как барьер прохождения, так и имущественный ценз, и сбор подписей. И то, и другое, безусловно, надо отменять для зарегистрированных партий. На мой взгляд, партии должны оставаться субъектом избирательного процесса. Во всяком случае, на федеральном и региональном уровне. Партиям должно быть разрешено: первое — создавать блоки с другими партиями; второе — создавать коалиции с зарегистрированными общественными организациями.

Сейчас процессы ускоряются, и мы действительно должны быть готовы. Я думаю, что надо привлекать к этому широкую общественность. Вот я в своей анкете ответила, что должна заниматься этим общественность, а никакие не органы власти. У них совершенно другие интересы. Их интересы — сохранить и укрепить свою власть, а значит ограничить наш доступ к этой власти. Поэтому с ними работать не надо.

Бузин А. Ю.: Я совсем не согласен с тем, что этим надо сейчас заниматься, и выступления, которые были передо мной, меня дополнительно в этом убедили. Дело в том, что законы очень сильно зависят от состояния общества, от гражданской, в том числе политической, властной, экономической структуры общества. Все законодательные нормы работают только в том случае, если они опираются на реальность. Вот подумайте, что мы сейчас будем писать в нашем Избирательном кодексе по поводу органов, которые должны организовывать выборы? В данный момент непонятно, какие органы могут организовывать выборы, любые.

Поэтому ситуация такова, что в данный момент Избирательный кодекс, который мы напишем, сколь бы хорош он ни был, работать не будет, потому что сейчас правоохранители и правоприменители — суть одно и то же. Будет ли он работать потом, через сколько-то, через энное количество лет? Он не будет работать по той причине, что потом уже будут новые условия и, значит, там будет написано нечто, что мы не можем сейчас предположить, что будет через много лет. Поэтому он ни сейчас не будет работать, ни потом не будет работать.

Кынев: Что касается принятия и разработки законов и Конституций, особенно в переходных обществах, никогда и никем они не писались с чистого листа. Почти всегда и везде к этому времени перемен существовали некоторые проекты, на-

писанные либо конкретными людьми, либо научными кружками, либо кем-то еще. Всегда эти проекты вызвали движение, дискуссии, влияли на общественное мнение, а потом их кто-то использовал. Не бывает такого, чтобы в чистом поле что-то выросло из ниоткуда. Всегда перед этим шла длительная работа, как казалось, без шансов на успех...

Бужин: Вот на это могу возразить, что в данный момент такая основа существует. Мы в середине девяностых годов, к девяносто седьмому году, создали вполне приличное избирательное законодательство, в целом удовлетворяющее международным избирательным стандартам. Вот, пожалуй, вам основа.

Белонучкин Г. В.: Борис Борисович говорил о либеральной общественности, я бы предложил привлечь к этому в более широком смысле демократическую общественность, к которой я отношу в значительной мере КПРФ и в некоторой мере даже «Справедливую Россию». Потому что они объективно заинтересованы в демократических изменениях законодательства. Дальше я бы предложил все-таки как-то попытаться активизировать ЦИК, который демонстративно уклоняется от участия в доработке законодательства. Все-таки, ЦИК — это практики, и они наиболее идиотских поправок не допустят, если их спросить.

Дальше, я удивляюсь, что нет в схеме разделов «Региональные и муниципальные выборы». Где мы, например, можем предусмотреть двухтуровую систему выборов губернатора, как не в этом разделе. И, то, что я бы тоже предложил закрепить не менее пятидесяти, ну минимум не менее сорока процентов муниципальных советов должны избираться по одномандатным округам.

Каюнов О. Н.: Надо все-таки отследить внимательно, чтобы не перетаскать в кодекс те уродливые вещи, которые сейчас есть в избирательном законодательстве. Боюсь, правда, что оценки того, что уродливо, а что нет, здесь будут расходиться.

Не должно быть разделов избирательных систем. Вот эти нормы, что там выборы губернатора должны быть двухтуровые и не меньше пятидесяти процентов там должно быть, пропорциональный выбор — это, мне кажется, абсолютно недопустимые нормы. Действительно, это все субъекты разные. Пусть действительно там каждому субъекту будет предлагаться свой. Действительно, есть субъекты и именно не пропорциональная система нужна, а многомандатная. Поэтому вот этот момент надо не перетаскивать.

Все-таки партии не обязательно иметь вид КПСС. Вообще, нормальная политическая партия — это не КПСС. Поэтому вот этот вот закон о партиях, мне кажется, надо предполагать, что он будет отменен. Надо вернуться к концепции политических

общественных объединений, которая существовала до девяносто девятого года.

Вот здесь говорили о доступности эфира, печати и прочее. Если есть предоставление, тем более, бесплатное каких-то материальных благ, по существу материальных, то обязательно будет ограничение по доступу к этим благам. Поэтому наличие бесплатного эфирного времени, бесплатной печатной площади, оно прямым образом влечет ограничение в регистрации. Значит, чего мы хотим? Мы хотим уменьшить ограничения в регистрации, или мы хотим, чтобы участники избирательного процесса имели халяву? Надо выбирать одно из двух. Мне кажется, что нынешняя практика показывает, что лучше отказаться от халявы. То есть, отменить бесплатное предоставление всем эфирного времени и прессы. Это как крайний вариант.

Я предлагаю рассмотреть, так сказать, обдумать такой вариант, мне известно, что он встречается частично, мне пришлось домыслить и применить в наших условиях. Я знаю, что в некоторых из штатов, Соединенных Штатов, избирательные комиссии существуют две, то есть в каждом данном месте действуют две избирательные комиссии, но с разными функциями. Применительно к нашей ситуации можно было бы рассмотреть такой вариант: одна избирательная комиссия, это, грубо говоря, хозяйственная избирательная комиссия. Она формируется по тому же принципу, как сейчас. А вторая избирательная комиссия, которая осуществляет политические действия во время выборов. Вот здесь я все-таки предлагаю вернуться к предложению покойного Александра Александровича Собынина. Эта комиссия формируется по жребью, по типу присяжных.

Дмитриев Ю. А.: Мне кажется, что мы сейчас должны обсуждать не концепцию кодекса, не необходимость его принятия, она, наверное, для всех нас очевидна, а то, как технически реализовать этот проект.

Так вот, мы сейчас должны найти тот оселок, на котором эта власть согласится с тем, что сегодняшнее избирательное законодательство настолько рыхло, настолько неорганизовано, в ряде случаев бессмысленно, что надо его собрать воедино. А вот потом мы под это «воедино» предложим концепцию структуры кодекса.

Мы должны найти этот самый толкач, который выступит впереди с этой идеей и внесет ее туда, где эта идея обретет реальную жизнь. А потом можно спорить о дета-



лях, о идеях, о концепциях, о том, кто должен организовывать этот процесс, кто не должен, нужны ли списки и залогов, и так далее. На мой взгляд, нам нужно сейчас сосредоточиться именно на этой цели — на поиске этого локомотива, а уж потом приниматься за концепцию.

Афанасьев М. Н.: Я поддерживаю саму идею общественной инициативы, общественного проекта, мне представляется она правильной сама по себе.

Вообще смысл этой работы и кодификации я вижу только в том случае, если этот кодекс обеспечит либерализацию системы, это должно быть чётко и принципиально заявлено. В то же время поддерживаю, естественно, идею, высказанную в частности, коллегой Надеждиным и отчасти других коллег о необходимости работать и на политическом уровне. Я бы предостерег заранее от попытки подводить эту работу под ту или иную политическую партию. Я согласен с прозвучавшим тезисом о том, что общественность нужно привлекать не только либеральную и не только демократическую, на мой взгляд, нужно обойтись без идеологизирующих ограничений, а просто говорить об общественности.

Вообще, нужно отдавать себе отчёт в том, что сыграет эта штука не в том случае, если у вас кодекс хороший будет — естественно, кодекс должен быть хорошим — но сыграет она только в том случае, если будет хорошая информационная компания, общественная, безусловно, информационная компания. Технологически она должна быть продумана как компания общественного лоббизма, такая широкая лоббистская компания, не в ругательном нашем русском смысле слова, а в нормальном — то, что принято в цивилизованных технологически развитых странах, и не только это. И разные другие вполне нормальные технологии. Не согласен с коллегой Дмитриевым отчасти. На мой взгляд, сейчас не надо заморачиваться тем, чтобы искать локомотив, поскольку здесь высоки будут риски недоверия — недоверия не только к локомотиву, но и к тем людям, которые будут выступать посредниками между общественным проектом и локомотивом.

Думаю, что локомотивы в случае хорошей информационной кампании, широкой общественной компании найдутся.

Теперь, что касается содержания общественного проекта. Я согласен с тезисами коллеги Бузина о том, что у нас в 90-е годы, если не вдаваться в детали, было вполне нормальное законодательство в целом. Не согласен с коллегой Бузиным в том, что не надо делать кодекс. Я думаю, что как раз также для того, чтобы вернуться в целом и основном к законодательству 90-х годов, уже поэтому нужно делать кодекс. И я бы ещё один тезис предложил вам для работы, для обсуждения, это как раз действительно минимизировать, не гнаться за тем, чтобы как можно больше

ноу-хау вложить в этот кодекс, а как раз взять за основу основные параметры законодательства 90-х годов.

Я думаю, например, коллега Александр Кынев готов пожертвовать сразу, сходу своим предложением по части никого не снимать. Кынев-то из чего исходит? Что административные ресурсы монополизированы, и поэтому законом крутит тот, у кого административный ресурс, поэтому форма снятия, получается, работает только в одном направлении, но я в ответ говорю, что это тоже институциональная ловушка, потому что снимать будут до того, на этапе регистрации. Кроме того, если всё-таки мы исходим из того, что избирательный кодекс мы пишем для того, чтобы в случае лоббирования и принятия он как-то изменял действительность, то русскую действительность можно изменять только достаточно жёстким применением законодательства — и только так, поэтому, безусловно, снимать, безусловно, ограничивать.

Привина И. В.: Что значит: нужно сейчас писать кодекс или нет? Безусловно, нужно. Но, если экспертное сообщество будет писать сейчас вот этот избирательный кодекс, то локомотивом должно стать само общество. У нас есть масса некоммерческих организаций левого и правого толка, которые так или иначе пытаются активизировать политическую жизнь в стране. Если в числе своих требований они, как и в некоторых соседних странах, начнут выдвигать требования об изменении избирательного законодательства, то я так думаю, что всё-таки толк будет.

Колесник С. Г.: Я написание этого кодекса исключительно представляю как возможность действительно организовать общественную кампанию и не отказывать в участии в этой кампании, в том числе и представителям государственной власти, Думы и других всяких организаций, если они в этом будут заинтересованы. Кодекс выступает, как такой документ, который позволяет держать общественную дискуссию.

Если мы назовём бесплатное время и площадь, предоставляемые кандидатам СМИ, халявой, то смысл от этого не меняется. У нас сегодня, конечно, используется это всё ужасно, но есть то, что работает в других странах и чего, представьте себе, либеральные люди в США добиваются. У нас это есть, поэтому почему бы не подумать о том, как предложить что-то, что бы сделало этот ресурс более работающим.

2.2.2. Выдержки из стенограммы Экспертного круглого стола на тему: «Концепция и структура Избирательного кодекса». 25 ноября 2008 года. Часть 2: Структура Избирательного кодекса

Каюнов: Оставить федеральный конституционный закон о назначении референдума Российской Федерации. Там будет норма типа сколько нужно собрать подписей. Можно сохранить те нормы, которые там были, что там проверка, вопрос референдума и так далее, а вот уже скажем порядок сбора подписей, там отсылочные нормы, они будут отсылать к избирательному кодексу, то есть этот закон федеральный конституционный станет предельно маленьким, каковыми собственно и должны быть конституционные законы, если вдуматься. А все остальные нормы референдумные, они будут собственно такие же, как и для референдумов субъектов.

Всё-таки, если начать описывать все системы, которые существуют в природе, и даже пытаться ограничить то, что выглядит более-менее нормально, то, как мне казалось, 80 процентов этого кодекса будет посвящено описанию избирательной системы или что-то около этого. А для борьбы с такими вещами, как увлечение Империи и прочими усиленными квотами можно сделать очень простую и на первый взгляд естественную уловку. Система называется пропорциональной, а сама эта мысль пропорциональной системы, что расчетное число мандатов нецелое. Так надо сказать, что допущенный к выбору список всегда должен получать не меньше целой части расчётного числа мандатов. А там в пределах этого самого дела это есть цельная пропорциональность, это естественное требование, попробуйте его оспорить. Все доводы отлетают просто, понимаете, со звоном.

Любарев: Только не для нашего суда.

Каюнов: Вроде бы помнится, что в какой-то момент речь шла о том, чтобы сделать его из трёх частей, избирательный кодекс — общую, особенную и специальную. То есть в общей части — это базовые принципы, особенная часть — вот всякие процедуры — подсчёт голосов, пятое-десятое, а специальная часть — это федеральные выборы, ну и соответственно процедуры проведения федерального референдума.

Кынев: Первая тема — это вопрос партийного законодательства, понятно, что это отдельный закон и невозможно его включить в проект кодекса. Что можно сделать с помощью кодекса? Можно попытаться обосновать, сформулировать определение понятия избирательного объединения, и, соответственно, чтобы при этом

в определении фактически снимались некоторые антидемократические вопросы лишения значительных групп граждан пассивного избирательного права в законодательстве. То есть прямо записать в определение избирательных объединений не только политические партии но и блоки, более того, предусмотреть возможность на региональных и местных выборах выдвижение кандидатов и списков не только политическими партиями, но и иными общественными объединениями в установленном законом порядке, а также группами граждан. То есть я предлагаю помимо политических партий и общественных организаций создать возможность выдвижения списков кандидатов гражданами путём реализации их гражданских инициатив, к примеру выдвижение списка собранием инициативной группы с некой установленной численностью. И после этого даже наличие в законах о партиях иезуитской системы их регистрации во многом обесценится.

Вторая тема — это всё, что касается административной и уголовной ответственности, санкций за нарушение избирательных прав. В проекте есть глава «Защита избирательных прав и права на участие в референдуме и ответственность за нарушение избирательного законодательства», но мы же понимаем, что в ней просто нельзя решить вопросы уголовной и административной ответственности. Поэтому возникает вопрос, что мы или все это оставляем за скобками, либо тогда возникает потребность в том, чтобы кто-то там другой, или в рамках той же группы разрабатывался и прикладывался еще один отдельный проект изменений в уголовное и административное право.

И третье. Я думаю, что в рамках текста кодекса не должно быть никакого упоминания о существовании в природе единых избирательных дней.

Шейнис: Кодекс должен включать в себя помимо общей части, помимо выборов в депутаты Государственной Думы, безусловно, выборы членов Совета Федерации.

Что касается референдума. Всё, что не относится к назначению, и возможно, я бы ввёл подведение итогов. То есть не подсчёт голосов, а определение. Это всё объекты регулирования федерального конституционного закона, всё остальное выносится в кодекс. Держать ли его в общей части или всё-таки выделить в одну из особенных частей? Я бы всё-таки склонился ко второму варианту. Часть о референдуме в избирательном кодексе, она должна охватывать все различные территориальные виды референдумов.

Должны быть разделы, особенные части, посвящённые выборам губернаторов в регионах, и выборам законодательного собрания, и местным выборам. И ещё здесь речь шла о том, что необходимы какие-то санкции. Естественно, эти санкции должны быть там, где им надлежит быть, — в КОАПе и в Уголовном кодексе. Но раз-

2. Концепция и структура Избирательного кодекса

работчики избирательного кодекса в виде сопутствующих документов, поскольку здесь есть единая логика избирательных процедур, должны представить пакет законов, примыкающий к избирательному кодексу, закон об изменениях.

Про Совет Федерации. Даем два варианта решения этого вопроса — с сохранением Конституции и без сохранения. Если эта конституционная норма сохраняется, то предусматривается комбинация для альтернативности, а если можем изменить конституцию, ну, тогда всё очень просто — тогда двухмандатные округа в регионах и избрание альтернативных кандидатов, которых выдвигает народ.

Мне кажется, что участники должны быть подразделены, условно говоря, на три эшелона. Первый эшелон — это те, кто сидят, непосредственно пишут кодекс. Это, скорее всего, для участников должна быть основная работа, и эти участники, их должно быть немного, но они должны получать зарплату или быть на договоре. Второй эшелон — это что-то вроде этого собрания — плюс-минус, кто-то не пришёл, кто-то не будет участвовать. Это круглые столы, экспертиза, обсуждение каждого этапа работы. И третье — это уже более широкая общественность, это какие-то маститые люди, люди заслуженные, орденосцы, но люди сведущие, которые со своей позицией тоже будут в какой-то мере привлечены и дадут оценки.

Прохоров В. Ю.: Первое, о чем хочется сказать: актуальность хорошо написанных кодексов. Они, знаете ли, переживают столетия, практически не сильно меняясь. Известный пример — Французский гражданский кодекс (кодекс Наполеона 1804 года), Германское Гражданское уложение 1896 года и так далее. То есть это действительно то, что создается зачастую на века, и в случае успеха это ценность, которую сложно переоценить.

Второе, что я предлагаю для продуктивной работы в последующем — это действительно максимально деидеологизировать работу в плане озадачивания вопросом: а как и кто это будет продвигать? Вот это я предлагаю оставить за скобками, а действительно писать нормальный хороший законопроект. Как его потом продвигать? Знаете, в России исторически каждые несколько десятилетий к удивлению власти она оказывается всё-таки не перед безмолвствующим народом, а перед народом-гражданином, и каждый раз этому сильно удивляется, но иногда уже издалека.

Далее конкретно по структуре кодекса. Конечно же, я здесь сразу обратил внимание, что в структуре, предложенной Аркадием Любаревым, нет раздела обжалования, который есть даже в действующем Федеральном законе «Об основных гарантиях», глава десятая. Я считаю, что, наверное, должен быть специальный раздел в кодексе. Как его инкорпорировать соответственно в ГПК или оставить

в Избирательном кодексе, или, может быть, частично туда, частично сюда — это уже разговор более детальный, наверное, возникнет в ходе работы.

Все тут борются с неоправданной унификацией избирательного законодательства на федеральном уровне в России. Для меня есть один главный критерий — это соблюдение прав человека и гражданина, как это ни банально звучит. И, к сожалению, в России я не вижу в общем-то периода в истории, когда на местах у человека было бы больше прав, чем на федеральном уровне при всей мерзости той власти, которая у нас на федеральном уровне. Но на местах, как правило, ещё хуже — вот в чём проблема.

Очень серьёзная развилка, что нам писать: всё-таки какие-то базовые ценности закладывать — и тогда это будет очень маленький документ, или всё-таки всё писать максимально подробным образом — и тогда это будет большой по объёму документ. Вот сейчас я не имею пока ответа на этот вопрос, потому что проблема есть. При нормальном демократическом режиме, может быть, как раз нужен максимально подробный закон. В той ситуации, в которой мы сейчас находимся, это, по крайней мере, предмет для отдельного обдумывания.

Осовский М. Е.: Я хотел бы сказать, о том, что, может быть не такой уж плохой закон об основных гарантиях, который есть сейчас. Проблема в том, что он не описывает те реалии, которые есть в жизни. А закон должен описывать. Когда закон не мешает параллельной реальности, не регулирует её, тогда действительно абсолютно логично, что в этом безвоздушном беззаконном пространстве должен появиться нормальный документ, который эту реальность будет регулировать. И самая большая проблема, как бы не пойти по пути старого кодекса и натолкнуться на те же грабли, которые достались нам от советской избирательной системы.

Каким образом должна сложиться система написания кодекса?

Может быть, действительно есть смысл просто составить по новой то, что есть в действующем кодексе. А потом всю работу организовать над тем, чтобы зафиксировать все поправки, которые вообще можно было бы вообразить.

Что касается структуры нынешнего закона, то мне, действительно, как юристу очень тяжело работать с такими текстами. В жалобе я пишу так: согласно такому-то



2. Концепция и структура Избирательного кодекса

абзацу, такого-то пункта, такой-то статьи, абзацы я пишу, потому что судье легче посчитать абзацы. Я знаю, что есть европейская практика нумерования просто всех абзацев и можно пойти именно по пути нумерования всех абзацев, потом будет легко к ним же делать и обсуждать поправки.

Дальше по проекту деятельности. Я так понимаю, что будет группа, которая будет писать и выкладывать, естественно, в интернет текст. Поэтому нужно будет сделать так называемый креативный совет, который будет фиксировать те поправки и предложения, которые нужно будет в этот текст потом уже вносить. И по ним не голосовать, а просто их вкладывать в те статьи, которые будут написаны, то есть, варианты: пятипроцентный барьер, трёхпроцентный барьер, отсутствует барьер и так далее. Главное, чтобы это были две разные рабочие группы. Одна, которая пишет текст или переписывает, грубо говоря, тот закон, который сейчас есть, ну, может быть, с теми изменениями, которые эта рабочая группы считает необходимыми. А другая группа фиксирует предложения, но там тоже есть руководитель рабочей группы, который несет персональную ответственность за то, что все эти поправки будут учтены внутри нового текста.

А я бы со своей стороны, например, внес поправку о том, что итоги выборов утверждаются крупной аудиторской компанией.

Прохоров: Или Верховным Судом.

Осовский: Да, кем угодно, потому что еще кто-то, кроме избирательной комиссии, должен класть своё имя на те итоги выборов, которые фальсифицируются.

На чём бы я хотел закончить? Я вчера подсчитал, что нынешний текст закона об основных гарантиях — это двести страниц двенадцатым шрифтом с одним интервалом, в нём восемьдесят тысяч слов и шестьсот тысяч знаков, поэтому я хотел бы пожелать, чтобы новый избирательный кодекс был, как минимум, меньше.

Любарев: Но он будет меньше, чем сумма трёх федеральных законов, по крайней мере.

Белонучкин: Кроме двух перечисленных вариантов формирования Совета Федерации был же ещё и такой вариант, когда полномочия регионального законодательного собрания и региональной администрации сводятся к регистрации инициатив, как это было на закате в Югославии.

Вот я увидел в списке глав, в списке статей порядок исчисления сроков, над которыми в своё время смеялся Андрей Юрьевич Бузин, когда он появился в избира-

тельном законодательстве, потому что он местами отличается от порядка, установленного Гражданским кодексом, на одни сутки. Так почему бы не сделать отсылку к Гражданскому кодексу?

Скосаренко Е. Е.: Я бы как раз придерживалась той позиции, что мы в нашем кодексе регулируем то, что есть на самом деле сейчас в избирательном законодательстве, пишем то, как это есть. Все идеальные предложения для идеального кодекса параллельно будут составлены, а здесь мы разбираемся с ныне существующими проблемами, что в избирательном законодательстве разобраться невозможно, то есть мы подводим кодификацию того, что есть. Тогда есть и шансы, что мы протащим этот проект...

Реплика из зала: Если нас не устраивает текущее избирательное законодательство, зачем его кодифицировать ещё?

Скосаренко: Для того, чтобы правоприменители не страдали при его использовании.

Мне кажется, в особенной части должны быть местные и региональные выборы добавлены. И по языку закона, лично мне претит словосочетание «референдумный процесс», мне кажется, это не по-русски.

Рыженков С. И.: Считаю необходимой и актуальной разработку кодекса. Потому что мне кажется, что в тот момент, когда какие-то группы в оппозиции начнут вести с властью переговоры о том, чтобы эту власть разделить, а это, видимо, единственный способ в России, который вообще обеспечит переход куда-нибудь, кроме хаоса и кошмара или новой диктатуры. И в этом смысле необходимо для тех новых или старых групп, которые будут существовать в новых условиях, иметь просто не один избирательный кодекс, а кучу других документов, которые будут идеально разработаны экспертами, чтобы быстрее пройти вот тот отрезок. И здесь Конституции надо новый проект иметь, потому что если делать в спешке, это будет кошмар. В этих случаях никто не принимает идеальный кодекс, кодекс какой угодно, правила там принимаются, Конституции путём компромиссов между конфликтующими сторонами.

Теперь по концепции такого избирательного кодекса. Мне кажется, что концепция, исходящая из того, что это закон для граждан, она немножко не учитывает, извините за тавтологию, реалии реальной политики. Мне кажется, что с тем опытом, который у нас за 90е годы уже есть, мы можем просчитывать новые эффекты для политических сил, в частности, мы должны понимать, что, исходя не из принципов гражданской адресности этого закона, а из принципа поддержания и развития

конкуренции в нашей стране, мы могли бы сделать наибольший подарок и благо.

Что я под этим понимаю? Прежде всего, чтобы в результате выборов образовывались сильные партии, чтобы никаких субъектов в политике, кроме партий, не было, потому что то, что происходило в 90-е, пример тому, что происходит вообще в непартийной политике при конкуренции, поэтому конкуренция обязательно между партиями, партии — основные участники политической борьбы.



Нужна пропорционалка, или нужна партийная номинация в одномандатных округах, которые могут делать смешанную систему, при этом нет территориального деления ни в коем случае, чтобы не разрезать по территориальному делению страну в очередной раз.

Ни в коем случае выборы нельзя проводить одновременно, особенно в переходные эпохи. То, что система должна быть

при этом пропорциональная, обеспечивает, что политикам невыгодно обращаться к этнической идентичности и политизировать её.

Помимо специалистов по праву есть в стране вполне отчётливые специалисты по расчёту эффектов избирательных систем для политических сил и будущего.

Афанасьева О. В.: На первый вопрос, нужен ли избирательный кодекс — абсолютно нужен. Сейчас по структуре. В анкете я выразила, наверное, самое радикальное мнение на вопрос по поводу референдума, включить ли его или не включать, я выбрала, что не включать. В ходе нашего обсуждения я абсолютно соглашусь с мнением Виктора Леонидовича, что нужно выделять нормы, касающиеся проведения референдума в особенную часть, причём делать её такой крупной и самостоятельной, поскольку всё-таки референдум это важнейший институт демократии нормального государства.

И конкретное предложение по разделу третьему, глава 12-я «Информационное обеспечение выборов». Название взято, понятно, из сегодняшнего закона об основных гарантиях. Всё-таки информационное обеспечение выборов, речь идёт об органах власти, правление которых должны обеспечить для потребителя информацию об избирательном процессе. Агитация, ну не будем повторять терминологию этого закона, это вся деятельность, направленная на привлечение избирателя, чтобы он голосовал и вот в информационное обеспечение выборов я,

коллеги, предлагаю добавить и разработать такую хорошую главку, касающуюся обеспечения доступа избирателей и вообще граждан к деятельности избирательных комиссий.

2.2.3. Любарев А. Е. Непроизнесенное заключительное слово

Я хотел бы обратить внимание на небольшую дискуссию, которая возникла незадолго до конца, – дискуссию между Екатериной Евгеньевной Скосаренко и Лилией Васильевной Шибановой, поскольку она очень важна и принципиальна и затрагивает то, о чем здесь говорили многие.

Екатерина Евгеньевна предлагала 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. Лилия Васильевна, и как я понял, большинство участвовавших в обсуждении, главную задачу видят 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. Видимо, в своем выступлении я недостаточно четко это объяснил. Попробую сейчас объяснить более понятно.

Юридико-техническая задача, безусловно, более сложная, чем политическая, она требует долгой и кропотливой работы. Здесь мало помогут широкие дискуссии и круглые столы, а потребуется сосредоточенная работа небольшой группы юристов. Это и будет то, что называется «кодификацией». Но именно эта работа и даст в конечном счете ключ к решению политических вопросов.

Есть, кстати, такие вопросы, которые носят одновременно и юридико-технический, и политический характер. Один из них – тот, о котором я неоднократно говорил, – 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.

Поэтому я надеюсь на успех «нашего безнадежного дела» — если не полный, то хотя бы частичный.

2.2.4. Выдержки из стенограммы круглого стола, прошедшего 10 февраля 2009 года

Дмитриев Ю. А.: Я хотел бы высказать два замечания в отношении структуры Избирательного кодекса. Во-первых, мне кажется, что головной референдумный процесс надо перенести в особенную часть из общей, потому что иначе получается, следуя логике кодификатора, что вот этот вот референдумный процесс, включенный в общую часть, он в равной степени относится и к выборам президента

и к выборам депутатов в Государственную думу. Но это же, наверное, не так, там свои принципы действуют. Они, конечно, общие принципы применительно к правам для голосования. Но сам по себе референдумный процесс имеет совершенно иную правовую природу. Лишь формально объединен с выборами, а по сути-то это совершенно другое явление.

Шейнис В. Л.: Следует прежде всего учитывать, что Кодекс, который мы разрабатываем, едва ли в ближайшее время ляжет в основу законодательной практики Государственной Думы и Совета Федерации. Он представляет как бы некую программу, пусть не абсолютно идеалистическую, но все-таки неприемлемую для нынешней власти, поскольку, отвечая демократическим принципам, он идет — и должен идти — вразрез с авторитарной политической тенденцией. Должен ли он укладываться в рамки существующего законодательства?

Одно дело — Конституция, к которой лучше пока не прикасаться, другое дело — законы приняты, но нарушающие дух и букву Конституции. В проекте Кодекса я бы отчетливо записал, что выборы губернаторов проводятся только на основе прямых выборов всем населением. То есть, принимая Кодекс, извольте внести изменения в ряд законов. В пояснительной записке к Кодексу следует прописать, что его введение потребует изменения таких-то законов. Демократическая позиция должна быть четко выражена. Необходимо решительно отсечь законодательные выкрутасы последнего времени, в частности, возможность роспуска Законодательного Собрания, ежели оно не согласится с назначением того, кого предложит в губернаторы президент. Впрочем, переход к всеобщим выборам губернаторов вообще снимает эту проблему. Я думаю, что здесь должна быть четкая позиция.

Аркадий Ефимович спорит со мной относительно введения прямых выборов в Совет Федерации. Логика его возражений строится таким образом: вариант без изменения Конституции я делать не хочу, ибо либо он будет явно противоречить Конституции, либо мы заранее заложим имитацию выборов, на что я не хочу идти. Учитывая особую роль Конституции в стабилизации нашего политического и правового строя, я бы тоже не связывал нормы Избирательного кодекса с изменением Конституции. Но я бы не пошел и по пути критиков прямых выборов в Совет Федерации, которые утверждают, что они якобы противоречат Конституции. На мой взгляд, это лишь одна из точек зрения, но я придерживаюсь другой.

Я полагаю, что конституционно вполне обоснован принципиальный подход, суть которого заключается в следующем: выдвигает кандидата соответствующий региональный орган, как это написано в Конституции, а выбирает народ. Единственная проблема, которая здесь возникает и на которую у меня нет пока ответа, — это каким образом обеспечить реальную альтернативность выборов. Альтернативность

выборов того сенатора, который будет представлять Законодательное Собрание, на мой взгляд, закрепляется просто. Своих кандидатов Законодательное Собрание вовсе не должно выдвигать большинством голосов. Достаточно, чтобы при выдвижении было подано, скажем, двадцать процентов голосов членов регионального парламента (о цифрах можно отдельно поговорить). Это гарантирует альтернативность.

Что же касается альтернативных кандидатур от исполнительной власти субъекта, то здесь проблема более сложная. Тем не менее, какой-то вариант можно поискать. Если не будет найдено лучшее решение, я бы согласился с имитационным, как его называет Аркадий Ефимович, подходом к выборам данного сенатора: то есть вменить губернатору законом обязанность выдвинуть несколько кандидатур. Предлагаемое решение не исключает введения в Кодекс параллельного альтернативного варианта «на вырост» — нормальных выборов членов Совета Федерации в двухмандатных избирательных округах при условии изменения соответствующего положения Конституции.

Я всецело поддерживаю Юрия Альбертовича Дмитриева, который предложил перенести раздел о референдуме в особенную часть. Его аргументация, на мой взгляд, убедительна. Но распределение референдумных вопросов между избирательным Кодексом и федеральным конституционным законом о референдуме должно быть еще раз проанализировано. В принципе я за то, чтобы максимум выделить из федерального конституционного закона и перенести в Кодекс.

Каюнов О. Н.: С референдумом, мне кажется, тут не совсем так просто. Как учесть то, что референдум, с одной стороны, может быть общефедеральный, и это есть предмет, на самом деле, по структуре Кодекса, это есть предмет особенной части. И, с другой стороны, референдум придется регулировать, как раз приводили пример, в Химках. Причем это будут разные способы регулирования, поскольку для общефедеральных эта часть лежит в конституционном законе, а то, что для местных, оно должно будет лежать здесь. Вам не кажется, что раздел «Референдумный процесс», он просто-напросто должен раздвоиться: общие положения должны остаться здесь, а в особенной части должно появиться проведение референдума Российской Федерации, поскольку назначение по Конституции требует конституционного закона?

Катаев Д. И.: Мне давно нравится эта идея нового, совершенно нового Избирательного кодекса. Но, в то же время, хотел бы сразу сказать, что, по возможности, по своей структуре он не должен быть совершенно новым. То есть это желательно по максимуму оставить старую вешалку, на которую навешать уже много чего нового или другого. Но вешалку оставить старую просто для удобства, чтобы

легче было сравнивать, чтобы легче было воспринимать, и так далее.

Теперь, мне кажется, очень важно нам представить себе, для чего, собственно, делается эта работа, для какой политической ситуации. Все мы прекрасно понимаем, что ни сегодня, ни завтра эта работа не будет востребована практикой, жизнью, и так далее. Первое, что приходит в голову – это своего рода пиар, это пропаганда, мы просто показываем людям, что можно жить немного по-другому и нужно жить немного по-другому. Но, я надеюсь, это все-таки не главное. Более важная цель – это, как бы сказать, на всякий случай, который довольно вероятен через полгода, через год, через два. Но может возникнуть такая ситуация, когда нечто принципиально новое будет возможно и желательно. Поэтому именно этот случай мне представляется главным, и отсюда можно делать некоторые выводы.

Во-первых, вряд ли на такую ситуацию имеет смысл себя особенно ограничивать, оглядываться даже на Конституцию, на существующее законодательство тем более. На Конституцию желательно оглядываться, но тоже, может быть, не очень просто. И второе, второй вывод отсюда – совершенно очевидно, что если такая революционная ситуация возникнет, то, конечно, она будет очень разной в разных регионах, в разных субъектах Федерации. В каких-то субъектах Федерации, собственно, к этому моменту ничего не произойдет, ничего не изменится. А это значит, что если все-таки в центре или в большинстве субъектов Федерации что-то принципиально изменится, то те отстающие, им надо будет нечто новое навязывать, наверное, сверху или сбоку. Значит, подробные нормы, жесткие должны быть на этот случай в Кодексе прописаны, чтобы те субъекты Федерации, которые не успели за большинством с политическими изменениями, чтобы у них не было этой возможности для творчества, потому что это творчество будет, конечно, нацелено на консервацию той ситуации, которая в этих субъектах останется к тому времени, сохранится как-то. Значит, это в пользу подробности и конкретности Кодекса.

Мисник Б. Г.: Я думаю, что появление, наличие, разработка Кодекса, безусловно, нужны. Мало того, он никогда не будет минимальным по объему. Но я, как пользователь избирательного законодательства, заинтересован в том, чтобы в Кодексе были прописаны все возможные нормы, которые можно учесть.

Михалева Г. М.: Я не согласна с философией, которая связана с максимальной проработкой всех законодательных актов. Есть два подхода, я условно так их называю, немецкий и швейцарский. Швейцарские законы, поскольку они все выносятся на референдум, пишутся так, чтобы каждый простой, несильно грамотный даже гражданин все понял, а немецкие законы пишутся так, что, извините, без бутылки не понять. И мы идем по тому же самому пути, у нас такие законы, которые люди с квалификацией, той, которая есть в избирательных комиссиях, они просто в этом

не разбираются, когда надо читать триста страниц, это оказывается очень сложно.

И, конечно, я за то, чтобы восстановить выборность членов Совета Федерации и мэров, я думаю, это тоже должно быть обязательно прописано.

Автономов А. С.: Здесь на Швейцарию ссылаются. Единственное, что могу сказать: в Швейцарии законы ничуть не проще, чем в Германии.

Если мы говорим о том, что закон — это, в общем, дело юристов, но я в данном случае не хочу сказать, что обязательно юристов, но в конце концов, если политик занимается законодательной деятельностью, он становится в какой-то мере юристом. Но не так, что пришла кухарка, никогда законов не видела, прочитала и сразу в любом законе все поняла. Когда вот так все понятно кухарке, для меня страшно, там столько злоупотреблений на самом деле может быть. И мы, кстати, помним, как первый закон 1994 года, я имею в виду «Об основных гарантиях избирательных прав», почему он так вдруг оказался расширен? Потому что неплохой, хороший, кстати, закон, сама идея была очень здоровой, но оказалось, что в рамках таких вот провозглашенных принципов столько может быть нарушений, что пришлось его постоянно детализировать, может быть, слишком детализировали, это уже другой вопрос.

Смирнов В. В.: Я участвую в этом проекте, так же как, вероятно, и все присутствующие здесь, прежде всего потому, что создание Избирательного кодекса данной группой является зримой и значимой деятельностью по содействию восстановлению в нашей стране функций выборов, свойственных для представительной демократии.

Поскольку не смог быть на первом круглом столе, то позвольте высказать несколько замечаний к структуре кодекса. Общественный контроль не должен сводиться, как в представленном нам проекте структуры кодекса, к одному этапу избирательного процесса. Я не нашел также раздела об отечественных и международных наблюдателях. Между тем, как вы хорошо знаете, избирателей, общественные объединения, НКО законодательно и фактически почти исключили из контроля над выборами. Восстановление и развитие полноценного и действенного общественного контроля за всеми стадиями избирательного процесса является одним из основных инструментов реализации и защиты избирательных прав.

Одна из самых сложных аналитических и практических задач — выработка объективных критериев свободных, справедливых, конкурентных и т. д. выборов. Частично отсюда манипулирование оценками выборов, дефекты при их сопоставлении в различных странах.

Не уверен, что удастся быстро выработать ясные и исчерпывающие такие критерии, но по крайней мере некоторые из них можно включить в кодекс. Ведь одна из его функций — гражданское, демократическое воспитание. В этом смысле не полностью согласен со своим коллегой. Разумеется, Избирательный кодекс не должны быть агиткой. Вместе с тем, он может и должен содержать положения, которые позволят гражданину узнать и интериоризировать ценностную суть этих выборов. В первую очередь речь идет о ценностях избирательных прав. В этой связи хочу еще раз подчеркнуть необходимость закрепить в кодексе принципы и нормы избирательных прав граждан, процедуры и гарантии их реализации, защиты и восстановления нарушенных избирательных прав.

Удот Р. Н.: Я бы хотел сказать, чтобы разработчики постарались больше уделить внимания не академическому, а практическому аспекту. Даже в отличие от других законов, которые решаются в суде, где в суде есть судья, как минимум грамотный, часто бывает адвокат. Здесь персонал — кухарки, на самом деле, собираются учителя биологии, и нужно с ними как-то прийти к решению, кто же будет управлять в данном муниципальном округе, поэтому я бы просил на это обратить внимание с точки зрения кухарок.

2.3. Кынев А. В. Об Избирательном кодексе и направлениях демократизации избирательной системы (сокращенный вариант)

Постоянная, фактически ежегодная, переделка избирательного законодательства превратилась в России в печальную традицию. При этом российские же законодатели часто бессистемно выхватывали из разных систем удобные им в данный момент в тех или иных целях механизмы и имплантировали их в российское законодательство, не задумываясь о том, что последствия введения данной нормы в иных условиях чем те, в которых она ранее применялась, будут совсем иными. Дело в том, что любая законодательная норма или механизм имеют то или иное действие только в условиях определенной комбинации других норм и имеют множество разновекторных последствий, порождая те или иные стимулы в разных условиях.

В некотором роде можно говорить о «системной бессистемности» современного российского партийного и избирательного законодательства, которое во многом стало напоминать лоскутное одеяло из различных норм разных правовых систем.

Почти все перемены минувших лет обосновывались теми или иными примерами международного опыта и публично мотивировались якобы «укреплением партийной системы». При этом старательно обходился такой вопрос, как системные взаимосвязи различных норм партийного и избирательного законодательства. Манипуляции и электоральные искажения, системная ложь и демагогия со стороны инициаторов внесения этих изменений в законодательство стали привычными.

Одним из типичных мифов и манипуляций при оправдании тех или иных избирательных реформ является представление о достоинствах и недостатках пропорциональной и мажоритарной избирательной систем. Дело не только в том, что на практике существует огромное количество избирательных систем как в рамках этой условной дихотомии, так и множестве иных систем, комбинирующих те иные элементы мажоритарных или пропорциональных выборах и примитивное противопоставление «мажоритарное или пропорциональное» во многом является ложным. Но самое главное – собственно избирательное законодательство в его узком понимании как нормы, описанной в законе о выборах, является лишь частью избирательного законодательства в широком понимании, которое также включает законодательство о политических партиях и заложенную в конституции страны систему норм и стимулов в виде той или иной конфигурации государственных институтов.

Проще говоря, вопрос не только в том, за кого голосуют избиратели – партийные списки или кандидатов в округах, а в том, до какой степени закон дает гражданам право свободно становиться кандидатами. Так, в условиях мажоритарной системы можно создать такую систему регистрации кандидатов, что граждане фактически будут лишены права свободно баллотироваться, а при пропорциональной избирательной системы многое зависит от того, до какой степени закон позволяет гражданам свободно создавать партии.

Именно по описанной выше причине нынешнее избирательное законодательство России не реформируемо по частям и наилучшим вариантом для общественности было бы создание и продвижение собственного целостного и внутренне непротиворечивого Избирательного кодекса.

Что же при этом является главным?

Должны быть определены четкие стандарты демократичности выборов и реализации избирательных прав граждан, а избирательные системы и механизмы должны применяться лишь в той степени, в какой они отвечают этим принципам.

Должны быть исключены различные манипулятивные механизмы, позволяющие

чиновникам осуществлять принудительную селекцию претендентов на избираемые должности. Решающее слово должно везде и всегда оставаться за избирателями.

Процедуры выдвижения и регистрации должны быть максимально упрощены, быть четкими, понятными и прозрачными, исключая двойное понимание и злоупотребления в применении.

Роль избирательных органов должна быть сугубо технической, связанной лишь с фиксацией осуществления описанных в законодательстве процедур. В частности, недопустимым является и участие избирательных комиссий в организации и финансировании кампаний за повышение явки избирателей – всегда есть риск, что подобная агиткампания будет построена в интересах одной конкретной политической силы и согласована с её электоральной стратегией. Агитировать за явку должны исключительно сами участники избирательного процесса и общественные организации.

Очевидно, что избирательная комиссия, каким бы не был процесс ее формирования, будет зависима от местной исполнительной власти хотя бы потому, что ее члены являются живыми людьми, проживающими на данной территории, которых волнуют проблемы личной безопасности, бытового комфорта и т.д., при этом у них есть семьи – жены, дети и т.д. И при любом правовом статусе степень фактического влияния на членов избирательных комиссий исполнительной власти будет существенной. И чем шире возможности регистрации или нерегистрации кандидатов, право инициирования процесса отмены регистрации кандидата, тем шире возможности для потенциальных злоупотреблений.

При этом важно понимать, что демократическое управление в рамках такого государства, как Россия, с многообразием региональных политических культур, исторических и этноконфессиональных особенной российских регионов, специфики размещения населения на их территории и иных характеристик, возможно только в условиях реализации принципов федерализма. Чрезмерная стандартизация и детализация избирательных систем регионов страны не просто не оправданна, она откровенно вредна. Не может быть идентичной избирательная система на Чукотке, в Москве и Дагестане – вилка сценариев избирательных систем, предусмотренная в федеральном законодательстве, должна быть расширена.

Все что касается регулирования региональных избирательных систем на федеральном уровне должно касаться в первую очередь общих принципов реализации избирательных прав граждан и недопущения применения антидемократических и манипулятивных механизмов, таких как завышенные избирательные барьеры

и чрезмерные требования к регистрации по подписям, завышенные залоги, завышенное число кандидатов по списку, жульнические методики распределения мандатов (метод делителей Имперали).

Необходимо также радикальное, а не косметическое изменение законодательства о политических партиях. Можно не только написать, но и принять прекрасный Избирательный кодекс, но если при этом создание и регистрация партий будут оставаться под жестким государственным контролем, как сейчас, то можно добиться максимальной открытости процедур ведения кампании в условиях, когда все кандидаты заранее отобраны органами власти и получить модифицированный вариант советской системы, где граждане формально свободно выбирали, но при этом не было политической конкуренции.

2.4. Любарев А. Е. Послесловие

2.4.1. О целях проекта

Для меня 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.

В связи с этим я не могу согласиться с подходом некоторых коллег, которые видят в проекте исключительно политическую цель и потому призывают руководствоваться исключительно политическими соображениями.

2.4.2. Об учете Конституции и действующих законов

С учетом юридической цели я ставлю перед собой задачу подготовить такой за-

конопроект, 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 версию 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 могу согласиться с предложением некоторых коллег писать проект без оглядки на действующую Конституцию.

Данная проблема связана с вопросом о выборах в Совет Федерации. Я, как и многие коллеги, не считаю, что прямые выборы в принципе Совета Федерации противоречат части 2 статьи 95 Конституции РФ. Однако, как я отмечал ранее, 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 круглом столе 25 ноября 2008 года: 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 я включаю 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.

2.4.3. О понятности законопроекта

Я разделяю пожелание многих коллег о том, что избирательный закон должен быть понятным. Конечно, правы те, кто напоминает, что чтение законов в любом случае требует определенной подготовки. Но недопустима и ситуация, когда закон непонятен даже юристам, даже специалистам по избирательному праву — а ведь сейчас мы имеем именно такую ситуацию.

Здесь надо отметить еще один аспект. Дело не только в том, что должны быть понятны отдельные нормы. Надо, чтобы в законе можно было легко ориентироваться, находить нужные нормы, видеть связь между различными нормами и т.п.

Я думаю, против этих требований никто не будет возражать. Вопрос лишь в том, как это сделать.

И здесь в первую очередь следует не согласиться с теми, кто призывает сделать Кодекс максимально кратким. Ибо короткий закон — не значит, понятный. Наоборот, когда закон пытаются написать как можно более кратко, он становится и нечитаемым, и плохо воспринимаемым.

По моему мнению, понятность закона должна обеспечиваться с помощью структурных решений и соблюдения требований юридической техники.

Иными словами, понятность закона должна обеспечиваться тем, что его применитель (пользователь) должен легко понимать, какие главы и статьи ему надо читать, а какие в данной ситуации читать не нужно.

2.4.4. О предложениях по структуре Кодекса

Я с интересом и благодарностью принимаю предложения по усовершенствованию структуры Кодекса. Некоторые из предложений я уже реализовал. К другим я, возможно, еще вернусь по ходу работы над проектом.

В частности, я считаю интересным предложение О. Н. Каюнова, высказанное им 25 ноября 2008 года, 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 я не исключаю их перенесение в отдельную часть.

Что касается предложения О. Н. Каюнова о раздвоении раздела, посвященного референдумному процессу, т.е. выделении из него положений, касающихся особенностей проведения общероссийского референдума и перенесении их в особенную часть, то я пока не вижу в этом необходимости. Я думаю, что особенностей проведения общероссийского референдума будет немного и потому их целесообразнее будет оставить в федеральном конституционном законе. Но прав ли я, будет более ясно тогда, когда мы приступим к работе над разделом «Референдумный процесс».

3. Избирательная система на выборах

3.1. Любарев А. Е. Основные проблемы

3.1.1. 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.

В связи с этим в проекте предложен достаточно широкий перечень избирательных систем, которые можно будет использовать на выборах в Российской Федерации.

3.1.2. 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 определенных 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 11).

3.1.3. О классификации избирательных систем

В работе над проектом автор использует классификацию избирательных систем, предложенную им ранее.

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;
- «персонализируемая» смешанная;
- «панаширование»;
- «добавочных представителей» (система, предложенная, в частности, в проекте В. И. Васильева и А. Е. Постникова в 1995 году).

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 мнение, что эти системы «реально не применяются почти нигде, кроме экзотических каких-то маленьких государств»: персонализированная смешанная система применяется в Германии, мажоритарно-преференциальная – в Австралии, система единственного передаваемого голоса – в Австралии, Ирландии и на муниципальных выборах в США.

3.1.4. О «персонализированной» смешанной системе

В проекте предлагается использовать «персонализированную» 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 общегосударственному 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 персонализированной 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.

3. Избирательная система на выборах

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 российской 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).

В качестве примера того, как работает персонализированная 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 персонализированной смешанной при одном и том же заградительном барьере (3%).

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		Персонализированная 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%
«Разв. предпр-ва»	0,4%	0	0	1	0,2%	1	0,2%

3.1. Любарев А. Е. Основные проблемы

Партия или блок	Доля голосов	Пропорциональная система		Смешанная несвязанная система		Персонализированная смешанная система	
		мандаты	доля	мандаты	доля	мандаты	доля
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 победы в тех трех одномандатных округах, где выборы были признаны несостоявшимися из-за высокой доли голосов «против всех».

Как видно из таблицы, персонализированная 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 персонализированной смешанной – 7,2%.

Главным аргументом против использования персонализированной 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 относиться к «сокрытию» кандидатов.

3.1.5. О территориальном разбиении при выборах по партийным спискам

Многие эксперты высказываются за то, чтобы выборы по партийным спискам проходили не в едином округе, а чтобы территория, где проводятся выборы, разбивалась на несколько многомандатных округов.

Автор полагает, что это — ошибочная точка зрения.

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.

Данную идею следует рассматривать отдельно для выборов в Государственную Думу и в региональные парламенты. Для случая региональных выборов ее недостаток более очевиден: число депутатов в большинстве региональных парламентов не позволяет делить территорию субъекта РФ на округа с достаточным числом мандатов.

Более сложна ситуация с выборами в Государственную Думу. Здесь одна из главных проблем — большое число субъектов РФ и небольшое число избирателей в большинстве субъектов РФ. Очевидно, что если разбить территорию Российской Федерации на округа, соответствующие ее субъектам, в большинстве из них получатся одно- или двухмандатные округа, где невозможно проводить выборы по пропорциональной системе (даже если всех 450 депутатов избирать по пропорциональной системе, только в 11 регионах число мандатов будет больше 10). Между тем, в странах, где выборы по пропорциональной системе проводятся в нескольких многомандатных округах, эти округа создаются на основе административно-территориальных единиц.

Таким образом, в условиях России необходимо будет создавать многомандатные округа путем объединения нескольких субъектов РФ. Однако практически любое такое объединение 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.

При этом в проекте 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.

3.1.6. 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 числа голосов, а меньшего результата (35, 40, 45% и т.п.).

Так, анализ губернаторских выборов, проходивших в России с 1995 по 2004 годы, 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 35%. Стоит отметить, что в Аргентине 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.

3.1.7. 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».

3.1.8. 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». 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.

3.1.9. 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 называ-

ют 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 популярным 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, она 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 народов. 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 больших 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, некоторых муниципальных образованиях (например, в наукоградах) уже сейчас есть условия для использования преференциальных систем, и можно было бы их там опробовать.

3.1.10. Об избирательных системах 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 3.1.6), 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;
- персонализированная 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.

3.1.11. Об избирательных системах 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 восьми 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) пропорциональная избирательная система с открытыми списками;
- 6) персонализированная смешанная избирательная система;

7) сочетание мажоритарной избирательной системы относительного большинства с пропорциональной избирательной системой с открытыми списками;

8) 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.

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.

3.1.12. 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 отдельных 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 (в первоначальной редакции было 20 и 15) — для того чтобы могло быть достигнуто реально пропорциональное распределение.

Для мажоритарной системы ограничением служит среднее число избирателей в округе — оно должно быть не более 200 тысяч для региональных выборов и не более 30 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.

3.1.13. О заградительном барьере и методиках распределения мандатов

Заградительный барьер приводит к искажению пропорциональности представительства и является определенным ограничением избирательных прав граждан. Поэтому наличие заградительного барьера и его величина должны быть обоснованы. По мнению автора, такое обоснование есть.

Во-первых, он позволяет отсекают от распределения мандатов партии, получающие поддержку избирателей на уровне «шума» (под «шумом» в данном случае понимается голосование избирателей, делающих свой выбор случайным образом), то есть реально не представляющих избирателей. Во-вторых, заградительный барьер способствует повышению работоспособности парламента, отсекая от распределения мандатов партии, которые не могут создать полноценные фракции из-за небольшого числа мандатов, причитающихся им при отсутствии барьера.

По нашей оценке «шум» составляет не более 2%. Что касается проблемы работоспособности парламента, то она по-разному проявляется 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 парламента с небольшим числом депутатов заградительный барьер не играет никакой 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.

Исходя из изложенных выше соображений и с учетом мирового опыта в проекте предложено на выборах депутатов Государственной Думы установить заградительный барьер на уровне 4%, а для региональных и муниципальных выборов установить верхний предел заградительного барьера на уровне 5%. Кроме того, предложен переход на «плавающий барьер», если списки, преодолевшие барьер,

получат в сумме менее 75% голосов, а не 50 или 60%, как в действующем законодательстве.

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.

Что касается методики распределения мандатов, то 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 Импералии и др.). Поэтому в проекте предложена в качестве универсальной методика, основанная на квоте Хэйра и правиле наибольшего остатка. Эта методика, во-первых, простая и понятная, во-вторых, вполне справедливая, в-третьих, традиционна для российских выборов.

Тем не менее, остается одна проблема. В случае отсутствия заградительного барьера методика, основанная на квоте Хэйра и правиле наибольшего остатка, может случайным образом приводить к получению мандата партией, имеющей низкую поддержку избирателей (в 5–6 раз ниже «естественного барьера»). В некоторых странах в целях избегания такого результата используют для распределения мандатов модифицированный метод делителей Сент-Лагюе (деление на ряд чисел, начинающихся с 1,4, затем 3, 5, 7 и т.д.). Поэтому в принципе можно было бы допустить использование некоторых методов делителей при отсутствии заградительного барьера, однако автор пока не видит смысла усложнять таким образом закон ради избегания маловероятных и малоопасных результатов.

3.1.14. Об условиях признания выборов несостоявшимися

Автор проекта выступает 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 автор считает 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 убеждению автора и ряда других экспертов, 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.

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 17.11.1998 № 26-П. В нем говорилось, что «недопустимо, если избирательные объединения, преодолевшие этот барьер, тем не менее все вместе не получают 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.

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.

Правда, высказывается 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 по-

зиции, свои агитационные материалы до избирателей. Если это будет обеспечено, избиратель будет знать о том, что проходят выборы.

3.1.15. Об избирательном бюллетене

Главное, что внесено в проекте 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.

3.2. Общественное обсуждение

3.2.1. Выдержки из стенограммы Экспертного круглого стола на тему: «Регулирование избирательной системы в Избирательном кодексе». 10 февраля 2009 года

Каюнов О. Н.: Мне кажется, надо попытаться описать там требования к избирательным системам в законе, то есть, интенсивные давать определения, а не экстенсивные, не пытаться их все перечислить и сказать, что вот это мы разрешаем, это не разрешаем.

Вот, в частности, к вопросу о методике, я уже предлагал такой вариант, чтобы не баловались там империями и прочим, просто сказать, что число выделяемых мест спискам, допущенным к голосованию, должно быть между целой частью и целой частью плюс единица. Там целая часть уже в законе, так сказать, традиционно вписана, уже как-то смирились с этой терминологией как целая часть. Все, после этого все эти фокусы, они просто-напросто умирают. И это достигается одной фразой, и не надо перечислять методики. И не надо говорить, что вот квоту Хэйра там делают, там остатки и прочее — просто вот между этим и этим. А там, пожалуйста, манипулируйте, как хотите, но просто у вас простор для манипулирования будет очень узкий.

Теперь насчет порога явки и «против всех». То, что говорилось — да, конечно, должна быть возможность блокировать это самое, избирателем выборы. Я тоже вполне согласен, что порог явки все-таки надо исключать. Это только немножко с другой аргументацией, что когда человек не явился, то не понятно, почему он не явился — то ли ему было лень, то ли он принципиально против. А вот если он явился и проголосовал «против всех», то он явно выразил свою волю. Тут просто мне кажется, вопрос некоторой аргументации.

Возвращаясь опять, к чему я начал — все-таки пытаться посмотреть то, чтобы не использовать экстенсивное определение, а пытаться описать требование к избирательным системам. Это, может быть, более трудный путь, но он все-таки, мне кажется, более продуктивный. Нет, можно привести (сейчас я уж не стану приводить) целую кучу всяких, я не знаю, вроде бы экзотических систем. Но кто сказал, что они не окажутся в какой-то ситуации более приемлемыми, чем, так сказать,

более привычные?

Дмитриев Ю. А.: Начну с главного вопроса — есть ли необходимость в столь разнообразной избирательной системе, нужно пытаться включить все это в Кодекс? Я лично поддерживаю в этой части предложение Аркадия Ефимовича, хотя, в общем, мы с вами прекрасно понимаем, что, скорее всего, на первоначальном этапе развития избирательной системы, в случае принятия подобного рода нормативных актов, все пойдут по пути, так сказать, наименьшего сопротивления и переписывания друг у друга образцов. Но, с другой стороны, если говорить о перспективе или, если о ней, по крайней мере, хотя бы думать, то понятно, что демократия — это возможность выбора. Это, я думаю, никто в этой аудитории отрицать не будет. И чем больше вот этих самых вариаций избирательных систем появится в проекте Кодекса, тем больше будет этот выбор.

И второе — так сказать, тезис, касающийся этого вопроса, демократия — это процедура. Поэтому, чем подробнее Кодекс опишет эти самые процедуры, принятые в каждой избирательной системе, и в каждом типе избирательной системы, тем соответственно меньше у нас останется возможностей, маневров для правоприменения. Аркадий Ефимович упомянул, что есть, так сказать, опасения, что нельзя будет включить в Кодекс универсальные нормы, касающиеся всех типов избирательных систем. Я думаю, что нам здесь не надо преодолевать закон земного притяжения, закон сообщающихся сосудов или еще чего-нибудь, — мы рассуждаем в сфере чисто человеческого интеллекта. Право — ведь оно же таковое, его куда повернешь, туда оно и вышло. Поэтому, в принципе, можно, я думаю, в каждой системе подобрать там универсальные нормы, и ничего страшного в этом не вижу, если, так сказать, Кодекс от этого разбухнет.

Я не разделяю здесь позицию Аркадия Ефимовича, что графа «против всех» ничьих прав не нарушает. Нарушает. Причем права именно тех кандидатов, против которых направлена эта норма. Почему они добивались ее отмены. Поэтому я, например, двумя руками за восстановление графы «против всех», потому что когда-нибудь она научит людей думать, туда ли они идут, выдвигая свою кандидатуру, а как правило, это, как вы понимаете, самовыдвиженцы, хотя даже если за ними стоит какое-то объединение, политического или иного толка, или территориального. И, в конце концов, пару выборов проиграют и наконец поймут, что не надо тратить деньги на то, чего они не заслуживают.

Теперь что касается того моего замечания, против которого выступил Аркадий Ефимович, — о том, кто должен определять тип избирательной системы на муниципальных выборах — сами муниципалы или вышестоящие органы государственной власти. В принципе, с точки зрения теории, конечно, муниципалы должны

сами для себя изобретать эту систему, это очевидно. Но если мы с вами подойдем с практических позиций, вы посмотрите, кто у нас входит в муниципальные органы власти и муниципальные избирательные комиссии. Многие из здесь присутствующих с этими людьми физически сталкивались. И надеяться, что они смогут сами для себя создать систему, — это, на мой взгляд, утопия. То, что с ними надо консультироваться, включать в группу разработчиков, — безусловно. Но все-таки, на мой взгляд, тип муниципальной избирательной системы, может быть, и не одной, может быть, и нескольких. Правильно, в миллионном Новосибирске там и в какой-нибудь деревне Гадюкино разные принципы и разные мотивы проведения избирательных кампаний. Но, тем не менее, на мой взгляд, все-таки это надо доверить на сегодняшний день региональным органам власти. Хотя я не исключаю, что в перспективе это вполне можно будет опустить и ниже. Надо просто посмотреть, как все это будет работать.

Минимальное число депутатов в проекте определяется четной цифрой. Но мы же с вами видели, как эти четные цифры играют в Верховной раде Украины. Когда один депутат решает все, а уж как материализовано его решение в прямом и переносном смысле — никто не знает.

Шейнис В. Л.: Спасибо. Прежде всего, мне хотелось бы высказать удовлетворение тем, как у нас идет работа. Мы довольно быстро продвигаемся вперед, и от одной встречи до другой мы получаем все более продуманный, развернутый материал, который ляжет в основу Кодекса. На мой взгляд, развитие, в общем, идет в правильном направлении. Я поддерживаю основные соображения, которые были высказаны докладчиком.

Первое — избирательная система на выборах в Государственную думу. Докладчик предлагает применить у нас систему, принятую и успешно действующую в ФРГ уже более полувека. В принципе, думаю, это правильно. Приближение к германскому варианту, на мой взгляд, разумно, но тут сразу возникает следующий вопрос. Германская система функционирует в относительно небольшой стране, существенно меньшей, чем Россия, и по территории (что немаловажно), и по количеству избирателей. Германская система не существует отдельно от деления Германии на земли. Сколько земель в Германии? Шестнадцать. В России субъектов Федерации — аналогов германских земель — сегодня восемьдесят три. И здесь возникает проблема. Мы не можем просто воспроизвести германскую систему (в которой в каждой земле партии выдвигают отдельные списки), взяв за основу восемьдесят три составляющие. Думаю, что при наличии Совета Федерации не обязательно проводить регионализацию таким образом, чтобы каждый субъект имел отдельное гарантированное представительство в Думе. Если мы не будем жестко привязаны к административным границам округов, это облегчит также применение системы

3. Избирательная система на выборах

открытых списков (а я горячий сторонник этой системы). Совершенно очевидно, что она невозможна при единых избирательных списках для всей Федерации: достаточно представить, как в таком случае будут выглядеть полотноща избирательных бюллетеней. Необходимо продумать, следовательно, каким образом будет разделена территория Российской Федерации на крупные блоки, внутри которых могут быть нарезаны одномандатные округа. В принципе, на мой взгляд, надо попытаться укрупнить избирательное деление страны. Территорий, на каждой из которых будут составляться собственные списки, не может быть ни восемьдесят три, ни вообще много десятков: иначе исчезает смысл пропорциональной системы. Иными словами, федеральные выборы должны быть увязаны с членением государства на не слишком большое количество территориальных блоков. На региональном уровне, конечно, сделать это проще.



Снижение барьера даже не до прежних 5% я всячески поддерживаю. Четыре процента, на мой взгляд, в нынешних условиях — это максимальный уровень.

Третий вопрос — голосование «против всех». Эту графу в бюллетене надо обязательно восстанавливать. Та модификация этой нормы, которую предлагает Аркадий Ефимович, по-видимому, заслуживает внимания. Потому что действительно в ряде случаев было чрезвычайно обидно, когда кандидат, набравший значительное количество голосов, да еще с отрывом от конкурентов, оказывался отсеченным, потому что число голосующих «против всех» было чуть больше. Но и тут тоже надо подумать. Я не против этой новеллы, но предлагаю подумать и обсудить вопрос с политической

точки зрения: следует это делать или нет.

И последнее. В принципе я согласен с Аркадием Ефимовичем, что Кодекс не должен оставлять слишком большой простор для творчества правоприменителей. Он должен содержать возможность выбора из прописанных в нем вариантов, но не для нормотворчества на различных уровнях. Это требует достаточной детализации норм закона.

Катаев Д. И.: Я не знаток систем. Могу только сказать, что когда я в 1994 году по

проблемам местного самоуправления приехал с Владимиром Константиновичем Плотниковым на семинар в Берлин, нас обоих с ним поразила разумность этой системы немецкой по контрасту с тем, что тогда было, да и сейчас есть у нас. Наверное, какие-то детали надо варьировать и уточнять, но, в принципе, я тоже сторонник этой системы.

Я сторонник вообще минимального барьера, причем из принципиальных соображений. Я задаю вопрос: «А на каком, собственно, основании мы подменяем избирателей в вопросе, кто должен их представлять в Государственной Думе, или не должен?» Если какая-то партия действительно популярна в некоем регионе, региональная партия, условно говоря, она там набрала приличное количество голосов, там, в округах, набрали наибольшее количество ее кандидаты, но в целом по России она набрала мало, так что она не должна быть представлена? Я считаю, что она имеет на это право, а то, что в Государственной Думе при этом возникнут какие-то организационные сложности, давайте научимся их преодолевать, а не будем ради этого, ради преодоления сложностей ограничивать права избирателей, решать за них, по сути дела, то, чем сейчас усиленно занимаются все избирательные комиссии.

Теперь порог. Пожалуй, я готов с Аркадием Ефимовичем согласиться, что если будет «против всех», то порог явки можно и не восстанавливать, хотя он играет одну очень важную роль. Все-таки никуда от советской традиции мы деваться не можем, и порог явки безусловно мобилизует местную бюрократию на то, чтобы народ о выборах хотя бы знал. А ведь можно сделать так, чтобы народ и не знал о выборах или почти не знал. И все-таки, несмотря на это, я готов согласиться с тем, что порог явки можно отменить, если возвращается «против всех».

Мисник Б. Г.: Вот, смотрите, сейчас в Израиле выборы. 34 партии, 2%-ный избирательный барьер. Все специалисты говорят, что пройдет максимум 15 партий. И никто в такой обстановке, в которой сейчас находится Израиль, этого не боится. Поэтому я сторонник того, что барьер должен быть минимальным, или его не должно быть вообще. В Финляндии мне показали одного независимого депутата Парламента, в лыжной шапочке. Он у них уже третий срок избирается независимым депутатом, работает в Парламенте, все его знают, представляет независимую часть в отличие от всех партийных депутатов. Я также немного знаком с германской системой и считаю, что эта система, которая вполне может быть использована при разработке нашего проектного законодательства.

Кынев А. В.: У нас была целая лавина законов регионального законотворчества. Примеры могу привести. В Калмыкии часть депутатов назначалась Президентом. Ингушетия с 27-мандатным округом по 27-мандатным бюллетеням с 27-ю галоч-

ками. Вот чем кончится отсутствие замечания на федеральном уровне, что можно и чего нельзя. Совершенно очевидно, что есть абсолютно вопиющие злоупотребления, которые были и которые неизбежно будут, если для этого будет возможность. Если на стене висит ружье, оно обязательно выстрелит — это тот самый принцип.

Поэтому вопрос о том, что выбор должен быть тщательно продуман, должны быть вилки сценариев. При этом эти вилки сценариев не просто вольная фантазия — смотрите что мы придумали, а можно еще и так. Совершенно очевидно, что избирательные системы корнями уходят в историю конкретной страны, в традиции, и возможно придумать то, что никак, никаким образом не ложится на историю государственную, на политическую культуру. Поэтому, конечно, разрабатывая эти вилки, мы понимаем примерно, в каких регионах эти варианты могут быть использованы, и придумываем не вообще, а под конкретные регионы. Поэтому, понятное дело, что количество сценариев должно быть большим — страна слишком разная. Один сценарий подходит для Москвы, другой сценарий подходит для Дагестана, там должен быть, на мой взгляд, вариант системы этнического квотирования в многомандатных округах, третий сценарий подходит для Корякии и так далее. Но сами сценарии должны быть прописаны. И тем самым мы должны уйти от злоупотреблений. К сожалению, регулировать нужно.

Понятно, что есть федерализм. Я тоже сторонник американского федерализма. Но нужно понимать, что если сегодня если мы откроем для регионального творчества безграничное поле «делай, что хочешь», то они будут «делать то, что хочешь». И тогда мы ничего не сможем сделать с кучей наших региональных сатрапий, которые сегодня благодаря нашим современным избирательным системам институционализировались и закостенели.

С чем я не согласен. Не согласен я с подходом к избирательной системе на выборах в Государственную Думу. Я являюсь убежденным сторонником необходимости наличия многомандатных округов с партийными списками, не исключая, что это будет вариант открытых списков. Нужно думать над конкретным изложением, но я абсолютно убежден, что должны быть многомандатные округа. То есть не должно быть длинного списка с группами внутри, должны быть разные территориальные списки с фиксированным количеством мандатов. Да, здесь нужно думать о размерах этих групп, о количестве мандатов. Но я считаю, что вполне можно выйти на оптимальную цифру. Я, кстати, исходил бы не из германского варианта, а из шведского. Чем он отличается? В Германии плавающее количество мандатов, в Швеции система немного другая: страна разбита на 9 территорий, внутри каждой фиксированное количество мандатов, списки партий каждый для своей части страны, мандаты делятся внутри, но не все мандаты распределяются в группах, часть

мандатов из общего количества являются корректировочными. Если в целом по стране видно, что пропорция распределения по стране по округам нарушается или не нарушается, — в любом случае часть мандатов потом передается, условно говоря, исходя из национальной пропорции. Надо сказать, что совершенно нормальная система. Она позволяет дать территориям гарантированное количество мандатов, и она позволяет приблизить общую пропорциональность. Я так понимаю, что вопрос непропорциональности при распределении по округам является главным аргументом, почему нельзя делать эти многомандатные округа. Я считаю, что можно найти вариант.

Каюнов: На сколько округов мы будем страну делить?

Кынев: Я думаю, что, допустим, как вариант — 25–30. Я за концепцию Голосова. На худой конец, я мог бы пойти на 83 даже. Я не вижу в этом ничего плохого. Пускай, если есть Бразилия, между прочим, то совсем вам не Германия, там совсем другое количество штатов. И в Бразилии есть списки внутри каждого штата в отдельности. И нет никакого хаоса.

И вполне нормальная система вполне эффективно работает. Поэтому я не считаю, что в данном случае количество является камнем преткновения. За счет этих корректировочных мандатов можно уйти от проблемы нарушения пропорциональности. Можно вполне уйти и таким образом, кстати, добиться того, о чем говорили здесь. Почему, если, например некая партия популярна в двух-трех местах, а в других нет, почему жители этих регионов не имеют прав получить представителя именно данных политических взглядов. Я считаю, что имеют. Должна быть такая возможность дана, если они на этой территории проходят. Поэтому, подчеркиваю, 20, если есть желание, 40 групп — сколько хотите, но я считаю, что на мой взгляд, аргументация против в данном случае не выдерживает критики.

По поводу мажоритарной системы с перебаллотировкой. Да, я согласен, что не обязательно 50%, достаточно сорока. Может, поэтому французский вариант: во второй тур выходят все, кто набирает более 12,5% голосов. Необязательно во второй тур выходят два кандидата. Пожалуйста, может три и четыре. Совершенно нормальный вариант, он в разных странах по-разному присутствует, можно не ограничивать в этом смысле выбор.

Здесь никоим образом не оговорено, как определяется смешанная система выборов. Если мы уходим от того, что не более половины по пропорциональной системе, то в таком случае нужно указать потолки. Я думаю, то, что сейчас есть, не менее пятидесяти — это, согласен, получается, что полностью мажоритарная запрещена, полностью пропорциональная разрешена. Но, может быть, все-таки ограничения

оставить, потому что я, например, предложил сократить это до трети на одну из систем. Все-таки, на мой взгляд, нет ограничения по поводу того, что такое смешанная система. Ведь смешанная — это не три по округам и 27 по спискам. Чтобы не было такого. Потому что у нас тоже были такие сценарии. В Якутии, в Неринге прошли выборы: 27 депутатов по спискам, 3 депутата по единому многомандатному округу. Это вам что, смешанная система, что ли? Это издевательство.

И вариант, который здесь не оговорен. Над этим нужно подумать — то, что касается вариантов квотирования. Я имею в виду то, что существовало в Дагестане до 2003 года, потому что понятно, что для ряда регионов вопрос этнических квот — это вопрос некой политической стабильности. Я бы подумал о каком-то осторожном варианте, который бы допускал наличие в ряде регионов определенного этнического квотирования, потому что это совершенно необходимо, исходя из региональной самобытности. То есть не должно быть норм, которые бы трактовались как запрет на этническое квотирование в ряде регионов.

Что касается голосования «против всех», из тех позиций, которые здесь перечислены, мне кажется, подходят две — это количество голосов, поданных «против всех», больше числа поданных за всех кандидатов вместе взятых; и последний там пункт, если количество недействительных и поданных «против всех» в сумме составляют не менее половины. Я считаю, что наличие двух вариантов вполне может гарантировать реализацию прав тех, кто недоволен тем ассортиментом, который на выборах представлен. Очень может быть, что, например, будет признание выборов недействительными по одному основанию или по двум одновременно. А остальные варианты, на мой взгляд, мне кажутся менее удачными.

Надеждин Б. Б.: По поводу германской модели есть случайно мысли. Я просто приведу статистику, насколько я сумел вспомнить. В Германии 16 земель, из них самая маленькая, Бремен, порядка миллиона людей, и самая большая, Северный Рейн — Вестфалия, порядка 20 миллионов людей. То есть разница, коэффициент «большая/маленькая» — 20. В Бразилии не знаю число, но там штатов точно меньше 30, потому что там разрыв большой между Америкой, 50 штатов, и так далее. Самый маленький штат Аляска где-то тысяч шестьсот, самый большой в Калифорнии — 36 миллионов, это население, коэффициент 60. В России можете легко посчитать — разница составляет сотни. По этой причине ничего похожего на германскую и шведскую модель при условии препятствия федеративному делению создать невозможно абсолютно, бессмысленная затея.

По поводу выборов в Госдуму. Дело в том, что парламент у нас двухпалатный. И Совет Федерации, и Государственная Дума не могут формироваться с точки зрения теории независимо друг от друга произвольным образом. Я считаю, что идеаль-

ной схемой формирования были бы чистые партийные списки в Государственную Думу и выборы от регионов. Это понятно, да? В этом смысле пытаться сделать в Государственной Думе какие-то элементы регионального представительства я считаю вредными. Для регионального представительства существует Совет Федерации. Это мое понимание. Понятно, что пока он формируется так, как формируется, это меньшее зло, чем, когда в Госдуме какие-то региональные элементы есть. Но в чистом виде Россия — страна, чудовищно разорванная, с неравномерным населением. По этой причине любые попытки сделать регионализм в Госдуме влекли ослабление представительства Москвы, Санкт-Петербурга, и так далее. Это очевидно, как божий день, Москва и Петербург — это огромные мегаполисы, а на Дальнем Востоке никто не живет почти. Для этого есть Совет Федерации.

Без всякого сомнения, я за то, чтобы восстановить «против всех» по одной простой причине — это лучше, чем устанавливать порог явки. Понятно, что меньше риска срыва выборов. И мне очень нравится идея, что «против всех» играет на перенос выборов, если больше чем другие кандидаты, вместе взятые. Все логично, да? Не так, как было там. И очень хорошая идея на странице 8, то есть тип избирательной системы привязать к местным выборам по численности. Написано, что не может быть округа больше 200 тысяч. Кстати, мы с Дмитрием Ивановичем Катаевым, когда писали закон, помните, в Мосгордуму, такую поправку вносили — не может быть округов с населением полмиллиона человек.

Что бы я сделал. Первое — я бы, конечно, не описывал все избирательные системы, потому что это предмет не Кодекса, а учебника по юриспруденции, и так далее. Я бы тупо так написал две-три, которые могут быть более-менее какие-то. Второе — разрешил бы субъектам Федерации вносить в них некоторые нюансы: хотите, делайте так, и так, и так. И третье — я бы установил некоторые измеряемые численно требования к избирательным системам в регионах, гарантирующие от идиотизма. Например, если барьер, то не больше пяти, если пропорциональность распределения, то как вот, например, Каюнов говорил, вполне нормально, что там не больше единицы был перекося в мандатах. Это можно все написать, и пусть, что хотят, делают. Большинство систем, которые здесь описаны, они реально не применяются, почти нигде, кроме экзотических каких-то маленьких государств.

И еще один момент. При разговорах о барьерах надо понимать, что сами барьеры в пропорциональной системе возникли в парламентских республиках, где стабильность правительства — ключевой вопрос. На какой хрен барьеры вообще существуют в России, где президентская республика, надо у Суркова спросить. Хотя опыт показывает, что и парламентская республика типа Израиля справляется с куда более мутной средой, чем у нас. Поэтому, на мой взгляд, можно написать 3%. Не знаю. Какая-то логика есть от числа фракций на местном уровне.

Михалева Г. М.: Я тоже за связанную смешанную систему, которую здесь называли немецкая, на самом деле она и в других странах есть. Но проблема подсчета голов, может быть, Аркадий Ефимович потом пояснит, он просчитывал, и насколько я поняла из объяснительной записки, нам это не грозит, то, что называется «дополнительные мандаты».

По порогу явки и по голосованию против всех, тут вот я не согласна тоже со всеми, я считаю, что «против всех» не надо. Знаете, почему? Потому что мы исходим из того, что наш избиратель, как героиня «Женитьбы» Гоголя, говорит: «Вот носик бы от этой партии, ушки от другой, а волосики, чтобы как у независимого кандидата». Надо жить с тем, что есть, надо учиться выбирать из того, что есть. Между прочим, и в Европе тоже не все партии идеальны, но граждане как-то свой выбор делают. По порогу явки, я думаю, он должен быть, но он должен быть все-таки не драконовским. Да, и еще, мы когда обсуждаем, у нас все время смешиваются две логики, два подхода, мы все время думаем о том, как было бы хорошо, если бы выборы были конкурентными, под это писался, собственно, Кодекс, но мы все время вспоминаем, как сейчас, на самом деле, потому что «как сейчас» – это ничего работать не будет, это тоже правда.

Теперь по укрупнению округов и субъектам Федерации, я уже сказала, мне кажется, что сколько есть субъектов Федерации, столько и должно быть списков, с укрупнением округов страшная головная боль, страшные проблемы для партии, связанные с согласованием. Разными способами это пытались сделать, и так, и этак, людей собирали, чтобы они договаривались, и решалось когда-то избирательным штабом. В общем, это очень сложно и неправильно. Почему? У меня какая здесь логика? Избиратель должен знать тех, кого он выбирает, потому что, если мы объединяем округа, получается, что в качестве регионов избиратели не знают, играют, что называется, вслепую, выбирают партию власти, потому что «мы за Путина», и вперед. Здесь должна быть максимальная привязка, и отчасти проблемы максимальной привязки решает как раз выбор смешанной связанной системы.

По поводу перечислений избирательных систем, здесь я тоже согласна с Надеждиным, нельзя впадать в дурную бесконечность и перечислять все имеющиеся; так, знаете, можно раздуть избирательный кодекс до бесконечности, надо выбрать несколько оптимальных, и, мне кажется, надо выбрать несколько очень простых систем, потому что все-таки долго длится процесс обучения граждан наших. Я думаю, не один, не два, не три избирательных цикла, а они уже отвыкли, на самом деле, выбирать, им надо будет снова учиться, то есть выбор должен быть у людей рационален.

Прохоров В. Ю.: Я могу только согласиться в данном случае с Виктором

Леонидовичем Шейнисом в том, что Избирательный кодекс должен оставлять некий простор для выбора между несколькими системами, но не для регионального законотворчества.

Я думаю, что все-таки нужно действительно максимально все прописывать в Избирательном кодексе на федеральном уровне, чтобы закладывать хотя бы минимальный, а лучше максимальный объем прав и свобод. Потому что, если заложить возможность заградительного барьера для прохождения партий в регионах, например, от трех до семи процентов, всяко через несколько месяцев или через пару лет во всех регионах будет семь процентов, это общеизвестно. Поэтому надо изначально закладывать некий минимальный барьер, а вот если вы хотите, не три, а, например, два процента в каком-то регионе – вот здесь уже оставляйте возможность для законотворчества на местах.



Здесь, кстати, следует согласиться с рядом выступающих – коллега Кынев говорил, что, как это ни несколько странно звучит, но в некоторых регионах нужно ввести все-таки возможность установления национальных квот на выборах. Вы знаете – прежде всего Дагестан, да. Это исключительный случай: там есть более 10-ти основных национальностей и еще не один десяток менее многочисленных национальностей либо этнических групп. Де-факто национальные квоты при назначении на государственные и муниципальные должности, а также на выборах давно существуют, это так и происходит, что общеизвестно. И я хочу заметить, что европейский опыт этому не всегда противоречит. Как известно, в той же самой Конституции Кипра, который является вполне цивилизованной европейской страной, развитым членом Евросоюза, до сих пор заложены национальные квоты на представительство в парламенте: 56 греко-киприотов и 24 турко-киприота. Другое дело, что квота турков-киприотов не выбрана по всем известным причинам, но до сих пор она заложена. И насколько я понимаю, никто в Евросоюзе сильно по этому поводу не возмущается, учитывая специфику этой страны. Поэтому в каких-то отдельных исключительных случаях, наверное, для республик данное положение можно предложить. Хотя и злоупотреблять этим, конечно, тоже не стоит – может быть, только для Дагестана на уровне выборов органов государственной власти и установить (для местных выборов можно и в более широком числе случаев – для защиты интересов этнических меньшинств).

Поэтому всё максимально надо заложить в сам кодекс. И здесь я совершенно уве-

рен — и опыт обсуждения в данном уважаемом сообществе подтверждает — что действительно в кодексе должно быть заложено не максимальное количество имеющихся в мире форм и вариантов избирательных систем либо их разновидностей, а лишь несколько вариантов.

Конечно, графа «против всех» нужна, на этом я не буду подробно останавливаться. А порог явки, действительно, не нужен — опять же я согласен с целым рядом предыдущих выступающих.

Автономов А. С.: Порог явки, это вообще очень такой тонкий вопрос, потому что, действительно, с одной стороны, вроде бы на выборы приходят только те, кто в них заинтересован. Но, действительно, ведь выборы можно провести и тайно от избирателей, не говоря уже о том, что мы говорили об отдаленных территориях, о Камчатке. Даже можно взять такой большой субъект Федерации, как Якутия, где на самом деле многие люди узнают о выборах в основном благодаря тому, что федеральные власти толкают региональные и тем нужно обеспечить этот порог явки. Они, в общем, так или иначе оповещают, гоняют, принуждают, привлекают всякими устными обещаниями, талонами, где-то, я не помню, недавно опять читал — в очередной раз какие-то дефицитные товары, и так далее. Но, тем не менее, люди должны участвовать в выборах, потому что если совсем отучатся участвовать в выборах, будет ходить ограниченное количество людей, то даже формальное участие в выборах... Знаете, все-таки почему произошло то, что произошло в 1989—1990 годы? Все-таки мы заложили и всегда это твердили студентам, что выборы — это хорошо, надо являться на выборы. Другое дело, когда немножко поменялся менталитет, люди пришли и проголосовали реально, не просто бросили бюллетень. Но для них участие в выборах — это было некой политической ценностью, вовсе не так, что нам все равно, давайте мы будем каким-то другим образом власть формировать, нет. И поэтому пошли на эти выборы и проголосовали демократическим путем, да, альтернативные выборы сработали и прочее, прочее, поэтому не надо отучать людей от выборов. Здесь в этом плане порог явки, он является каким-то определенным стимулирующим, что ли, порогом.

Что касается заградительного барьера. Понимаете, может быть, он и нужен, но надо разобраться, нужен ли он вообще, потому что есть даже страны, где правительство формируется на партийной основе, на условиях парламентской демократии с пропорциональной системой, — и нет такого избирательного барьера. Например, Португалия, с 1974 года слежу за выборами, там в 1975 первый раз прошли. Страна пусть и маленькая, на сегодняшний день вся страна — избирательный округ, но из двух с половиной десятков партий, которые там традиционно существовали и существуют, всегда избирались 4—5, не больше, вот такая картина. И до сих пор, там чуть-чуть менялись партийные системы, такая чехарда была

с приходом к власти той или иной партии, потом все это более-менее устаканилось, но, тем не менее, 4–5 политических партий присутствуют в парламенте. На протяжении нескольких лет был один депутат от одной из таких партий, ну и все, больше ничего страшного не происходило. Я не хочу сказать, что это оптимально для России, давайте посмотрим не только Израиль, где 2%, не только Швецию с 4%, есть и страны, где вообще нет заградительного барьера и, тем не менее, правительство существует.

А сейчас у нас всего-то осталось семь партий, заградительный барьер вообще в этих условиях кажется просто нонсенсом: от кого отгораживаться, две партии, что ли, нужно в Думе? Семь – это не так много, на самом деле, тем более, что даже при отсутствии избирательного барьера, может быть, и не все семь пройдут в силу, опять же, разных причин.

Поэтому, конечно, что мы должны, в кодексе зафиксировать, я не знаю, нужно ли нам все возможные избирательные системы прописывать? Может быть, я согласен с мнением, что нужны какие-то запреты, что нельзя делать этого, нельзя делать того.

Про Дагестан говорили правильно, совершенно верно, там все равно по факту все так и получается, иначе все разрушится. Мне до сих пор непонятно, чем помешали четыре депутата Ямало-Ненецкого автономного округа, избираемые от коренного народа, там была гарантия, что будет их четыре депутата, все, в этой Думе, чтобы хотя бы какое-то минимальное представительство было. В конце концов, кстати, если мы вспоминаем, есть Европейская конвенция о национальных меньшинствах, кстати, допускается, у нас иногда называют положительной дискриминацией, правильнее говорить, с точки зрения ООНовского языка, – специальные меры – в том случае, когда есть какие-то группы, которые могут быть дискриминируемые или дискриминируются на практике, то для них могут быть установлены некие преференции, поэтому что об этом говорить? Конечно, это возможно, отказываться от этого нельзя.

Для меня, конечно, в принципе система, которая сочетает в себе элементы пропорциональности и мажоритарности, конечно, является оптимальной в силу целого ряда причин, в том числе и когда мы говорили вот об этих группах и разбиении страны на группы с тем, чтобы какая-то партия, которая имеет сильное региональное представительство, могла быть представлена. Через одномандатные округа мы знаем, что многие партии проходили в Государственную Думу до тех пор, пока одномандатные округа не были ликвидированы. Чем плохо? Может быть, лучше к этому вернуться, я не говорю, что это оптимальный вариант, но на мой взгляд вот здесь через одномандатников партии вполне могут проходить и создавать свои,

если даже не фракции, то хотя бы депутатские группы, мы знаем всю эту историю.

Удот Р. Н.: Нам нужно прежде всего, может быть, смотреть какие-то другие аспекты, например, как бы я сказал, фальсификациемкость. То есть выбирать в данном случае те, может быть, не самые идеальные с точки зрения академического, исторического и прочего взгляда, а именно которые у нас применимы, которые трудно будет опровергнуть. Я думаю, что прежде всего было бы полезно думать о том, как повысить веру в эти выборы, в том числе выбирать не самую идеальную, но наиболее прозрачную и надежную систему, чтобы она вызывала доверие у избирателя. Тоже самое с порогом явки, если у нас больше доверия к выборам, соответственно, и активность выше и меньше вот этих поводов для считания...

Еще у меня такой вопрос был про так называемые барьеры, там два аргумента прочитал по поводу барьеров, почему их нужно, во-первых, если какой-то шум избирательный, когда избиратель непонятно почему выбрал кого-то, а его нам не надо, и мы, значит, его вычеркиваем, говорим, что это шум. А что касается работоспособности парламента, это дело тоже непонятно, потому что одна структура, допустим, избиратели решают, не избиратели, а избирательные комиссии решают о работоспособности другой структуры – парламента. По идее, они сами должны заботиться о своей работоспособности.

3.2.2. Выдержки из стенограммы круглого стола, прошедшего 21 апреля 2009 года

Катаев Д. И.: Барьер должен быть равен одному мандату. Вот набрало какое-то объединение партий – не партий, набрало 1 мандат, значит, оно его и получает. Конечно, при этом возникнут организационные проблемы в парламенте, но все-таки парламент избирается, а не наоборот, опыт сейчас накопился большой, и опыт решения таких проблем раздробленности в парламенте тоже существует.

Крыжов С. Б.: Я вполне согласен, что порог должен быть 0,22%, это один мандат, как Дмитрий Иванович говорил.

3.3. Голосов Г. В. Вопросы совершенствования избирательной системы

В отличие от мажоритарной системы, пропорциональная исходит из видения нации как политического единства, постоянно формирующегося в конкуренции интересов, программ и идеологий. Наиболее важные общественные предпочтения, с этой точки зрения, не локальны. И каждое из них должно найти отражение в общенациональном представительстве. В этом — смысл пропорциональной системы.

Но одно неоспоримое достоинство у мажоритарной системы все же есть. Она дает совершенно ясную, отчетливую связь между избирателем и его представителем, которая обеспечивается привязкой каждого депутата к определенной территории, где его знают и уважают.

Увы, эти достоинства мажоритарной системы с лихвой перекрываются одним, но фундаментальным недостатком. По определению, парламент должен достаточно полно и адекватно представлять весь спектр политических позиций, существующих в обществе. Вот с этим мажоритарная система справляется плохо. Это — в природе мажоритарной системы. Если какая-то партия пользуется даже небольшим, но территориально равномерным преимуществом над остальными, то она имеет хороший шанс получить колоссальное большинство мест.

Перейдем к смешанным системам.

В течение десятилетия, с 1993 по 2003 год, в России применялась смешанная избирательная система, при которой одна половина депутатов избиралась по одномандатным округам, а другая — по пропорциональной системе в общероссийском округе. Я считаю, что это, во-первых, неплохая система, а во-вторых, что она поприличнее нынешней. Если уж пропорциональная система применяется в едином округе, то чем меньше этот округ, тем лучше, а 225 — меньше, чем 450. И если уж есть пропорциональный округ такой гигантской величины, то лучше, если эту абсурдную ситуацию корректируют одномандатные округа.

При этом, однако, я не думаю, что в случае демократизации следовало бы просто восстановить старую избирательную формулу. Пусть она и неплохая, но оптимальной ее признать нельзя. Проблема не только в том, что при механическом соединении двух разнородных частей у каждой из них сохраняются свои недостатки, пусть и в несколько сглаженном виде. Проблема еще и в том, что недостатки не всегда сглаживаются. Иногда они вступают в резонанс, порождая новое отрицательное качество, которого у исходных материалов не было. В научной литературе

3. Избирательная система на выборах

это называется «эффекты взаимодействия» или, более резко, «эффекты контаминации» (то есть взаимного загрязнения). А по здравому смыслу – сеledка в сахаре. По отдельности – вкусно, вместе – не идет.

Достоинство пропорциональной системы состоит, понятное дело, в том, что она обеспечивает адекватное выражение разброса политических мнений, существующих в обществе. Достоинство «мажоритарки» – территориальная связь между избирателем и его представителем. Параллельная система устроена так, что ни одно из этих достоинств не реализуется в полной мере.

Так что возвращаться к параллельной системе не следует. Каждый из ее элементов по-своему хорош, но при смешивании получается нечто неудоваримое.

Многие пользующиеся международным признанием ученые и эксперты рассматривают немецкую систему – которую называют «смешанной членско-пропорциональной» или «смешанной связанной» – как лучшую в мире. Скажем, в Великобритании именно она считается первым кандидатом на замену мажоритарке. Есть у нее сторонники и в России. Я не принадлежу к их числу. К сожалению, обосновать эту позицию я не смогу без объяснения того, как работает смешанная связанная система и в чем ее отличие от параллельной. Этого, надо сказать, не понимают даже многие специалисты, но я постараюсь на пальцах.

Предположим, надо избрать парламент из 100 человек. Как при параллельной, так и при смешанной связанной системе для этого создаются, с одной стороны, одномандатные округа, а с другой – пропорциональный округ. Допустим, что этот округ – общенациональный, как в Германии начиная с 1957 года, и что одномандатных округов – 50. В выборах участвуют 3 партии – А, Б и В. Партия А выигрывает 60% голосов по пропорциональной системе и 20 мест в округах, Б – соответственно, 30% и 20 мест, В – 10% и 10 мест.

При параллельной системе результаты розыгрыша мест по двум частям не связаны друг с другом. Значит, партия А выигрывает 30 мест по пропорциональной и 20 по мажоритарной части (всего 50), партия Б – 15 и 20 (всего 35), партия В – 5 и 10 (всего 15). При смешанной связанной системе результаты выборов выглядят иначе. Все места распределяются по принципу пропорциональности, то есть партия А получает 60 мест, партия Б – 30, партия В – 10. Роль округов в том, что в парламент проходят, в первую очередь, победители-одномандатники, а остальные места заполняются списочниками. В данном случае, от партии А проходят 20 человек от округов плюс 40 списочников, от партии Б – 20 плюс 10, а от партии В проходят только одномандатники.

Вы спросите: а если какая-то партия выиграет в округах больше мест, чем ей положено по пропорциональной части? Если такое случается в Германии, то численность Бундестага просто увеличивается. На нашем примере: если бы у партии В было не 10, а 11 окружных мест, то она получила бы их сполна, но при этом численность парламента была бы уже не 100, а 101.

Таким образом, смешанная связанная система по существу, по основному принципу работы, является пропорциональной. Но при этом она позволяет каждому избирателю проголосовать за конкретного человека, который будет представлять его в парламенте. И это, конечно, прекрасное сочетание качеств. Потому-то, собственно, смешанную связанную систему и называют лучшей, что она позволяет по-настоящему сочетать достоинства двух систем; как выразился один ученый, соединить «лучшее из двух миров».

Любопытно, однако, что в последние десятилетия, когда многие страны переходили к демократии и, стало быть, создавали избирательные системы заново, а многие другие – провели кардинальные избирательные реформы, число желающих позаимствовать немецкий опыт оказалось скромным. По распространенности в мире смешанная связанная система явно уступает параллельной. Помимо самой Германии, она используется сейчас в пяти странах – Боливии, Венгрии, Лесото, Мексике и Новой Зеландии. В Албании и Италии такие системы принимали на короткое время, но потом от них отказались. В чем тут дело?

А дело в том, что не везде смешанная связанная система одинаково полезна. В Мексике и Новой Зеландии на нее не нарадуются, но вот в других странах не обошлось без проблем. Приведу пример страны, где эти проблемы проявились ярче всего – Лесото, небольшого королевства на юге Африки. Там эту систему ввели в 2002 году, отказавшись от мажоритарки. Первые результаты были превосходны. Но уже на следующих выборах, в 2007 году, проблемы встали в полный рост. В Лесото две основные партии – Конгресс за демократию (КЗД) и Конвент всех басото (КВБ). КЗД был традиционно силен в округах, а вот выборы по пропорциональной части системы вызывали у его лидеров обоснованную тревогу. Значит, надо было как-то обойти правила. Обойти их оказалось легко.

КЗД просто не стал выдвигать своего списка, ограничившись кандидатами в округах. А по поводу пропорциональной системы договорился с другой партией, ранее совершенно незаметной – Партией национальной независимости (ПНН). Имелось в виду, что КЗД выиграет в подавляющем большинстве округов, но количество положенных ему мест не будет ограничиваться пропорциональным результатом, а ПНН, пользуясь поддержкой союзников, победит по пропорционалке. И вместе у них будет большинство. Видя эту уловку, лидеры КВБ решили не отставать и за-

ключили аналогичный альянс с партией, о которой раньше вообще никто не слышал — Рабочей партией Лесото (РПЛ). Но это не помогло. В итоге КЗД получил 62 места из 120, ПНН — 21, КВБ — 17, ЛРП — 10: вместе у «союзников» получилось 70% мест при 60% голосов за список ПНН. О какой-то пропорциональности результатов пришлось забыть. Смешанная связанная система сработала как параллельная, но только в особо извращенном виде.

Почему в Германии (или, скажем, в Новой Зеландии) получается, а в Лесото нет? Потому что в Германии уже есть устойчивая партийная система. Конечно, тактика, которую использовал КЗД, могла бы быть выгодной и в Германии. Но только в том случае, если бы для избирателей в одномандатных округах партийная принадлежность кандидатов вообще ничего не значила, а участвующие в выборах по пропорциональной системе партии им, в основном, были глубоко безразличны. В Германии это не так. Там лидерам социал-демократов просто в голову не придет отказаться от выдвижения списка, призвав своих избирателей сплошь голосовать, скажем, за Левую партию. Избиратели такого не простят: за левых все равно не проголосуют, а социал-демократов накажут за хитрость и недобросовестность.

А теперь зададимся вопросом: состояние российской партийной системы ближе к Германии или к Лесото? Много ли в России избирателей, настолько преданных своей партии, что ни за какую другую они в принципе не проголосуют? Нет, россияне умные и хитрые. Почти как обитатели Лесото. А уж насколько умны и хитры российские политики, даже говорить не приходится. Лесото отдыхает. При этом манипулятивная стратегия, которую использовали в этой стране — далеко не единственная из возможных. По правде сказать, я думаю, что если бы в России применялась смешанная связанная система, то в округах побеждали бы только формально независимые кандидаты (разумеется, при фактической поддержке партией).

Дело даже не в том, что в странах с неразвитой партийной системой смешанная связанная система работает не так, как надо. Дело в том, что она, поощряя манипулятивные стратегии, препятствует формированию партий. В Лесото партийная система почти сложилась, но выборы 2007 года ее буквально уничтожили. В зрелых демократиях смешанная связанная система — хороший выбор. Но начинать надо с чего-то попроще.

Я думаю, что нужно сохранить пропорциональную систему, очистив ее от нелепостей. Их накопилось немало, но есть две главные — это выборы всех депутатов в едином округе и семипроцентный барьер. К счастью, от них можно избавиться сразу, в один ход.

Нужно выбирать думцев в округах сравнительно маленькой величины. Я отстаиваю эту позицию уже довольно давно. Во-первых, так избираются депутаты в подавляющем большинстве стран. Во-вторых, происходит это не случайно, а именно потому, что такая система позволяет сбалансировать основные принципы представительства: партийно-идеологический и территориальный. Избиратель голосует за партийный список, но этот список — маленький. Нужны минимальные усилия, чтобы выяснить биографические детали всех кандидатов, оценить их политические позиции и решить, заслуживают ли они доверия. В-третьих, эта система позволяет избрать парламент, в котором основные политические силы получают достойное представительство, но общее количество партий сравнительно невелико. Это повышает эффективность парламентской работы.

Сходных позиций придерживаются и многие другие ученые. В прошлом году крупнейшие специалисты по электоральной инженерии Джон Кэри и Саймон Хикс опубликовали статью о пропорциональной системе в округах малой величины, которую озаглавили «The Electoral Sweet Spot». Sweet Spot — звучит легкомысленно, но это спортивный термин, «оптимальный баланс». В бейсболе, например, он обозначает такое положение биты, когда ее собственный вес полностью гармонирует с силой, прилагаемой спортсменом. Так достигается точность удара. Проанализировав колоссальный объем данных, Кэри и Хикс приходят к выводу, что лучшая избирательная система — это пропорциональная система, при которой в округе избираются, в среднем, шесть–восемь депутатов.

В России при организации такой избирательной системы пришлось бы, скорее всего, исходить из существующей федеративной структуры государства. Проще всего создать избирательные округа, совпадающие с субъектами Федерации. Тогда (если исходить из численности избирателей в 2003 году) в Москве избирались бы 29 депутатов, в Московской области — 23, в Краснодарском крае — 16, в Петербурге — 15, ну, и далее вниз, причем в 12 регионах округа были бы одномандатными, а средняя величина округа составила бы 5,4. Такая система, отдавая дань федерализму, давала бы небольшой бонус малым регионам. Кроме того, понятно, что в 12 из них это было бы уже не пропорциональное представительство.

По правде сказать, это вполне терпимые недостатки, но возможен вариант, который их устраняет. Исходя из того, что у каждого региона и так есть свой представитель в Совете Федерации, можно было бы объединить те из них, которые не дотягивают до двухмандатных округов, с наименьшими из соседних. Тогда, по моим подсчетам, общее число округов снизилось бы до 68, а их средняя величина достигла бы 6,6, как раз в соответствии с рекомендациями Кэри и Хикса.

Ну и, конечно, можно было бы полностью отказаться от ориентации на федератив-

ную структуру и просто нарезать округа примерно одинаковой величины. Для этого большинство регионов пришлось бы объединить друг с другом, а крупнейшие, наоборот, разделить. У этого варианта были бы несомненные достоинства, с точки зрения независимости избирательных комиссий от региональных властей, но технически он достаточно сложен. В частности, он потребовал бы слома существующей структуры избирательных комиссий. Впрочем, не исключено, что к лучшему.

На мой взгляд, любой из этих вариантов был бы приемлемым, и я не стану однозначно высказываться в пользу какого-то одного. Поговорим лучше об их общих достоинствах. Во-первых, в округах малой величины вообще нет необходимости устанавливать барьер для прохождения партий в парламент. Малые партии, если они не пользуются сильной поддержкой в отдельных округах, отсекаются автоматически. Но если жители какого-то региона очень хотят видеть в Думе представителей той или иной партии, то у них будет такая возможность. Возможно, я бы подумал о том, чтобы в остающихся округах сравнительно большой величины (скажем, начиная с 10 депутатов) установить барьер в 1/10 от величины округа, то есть 2,9% для Москвы, 2,3% для Московской области, и т.д.

Во-вторых, такая система позволила бы реально участвовать в выборах не только партийным выдвиженцам, но и независимым кандидатам. Этот момент принципиально важен для обеспечения конституционного права быть избранным, которое ныне не соблюдается: в Думу можно пройти только от партии. В округах малой величины независимые кандидаты смогли бы реально конкурировать с партийными списками и, при условии достаточной поддержки избирателей, побеждать.

В-третьих, такая система позволила бы полностью избавиться от одного из позорнейших явлений российской политической жизни — «паровозов». Порядок, при котором вакантные депутатские мандаты заполняются за счет очередников из партийного списка, был в свое время позаимствован в Германии. Он применяется и во многих других странах. Совершенно очевидно, однако, что в России его использование привело к таким колоссальным злоупотреблениям, что уже не отремонтируешь. Надо отменять.

При едином округе величиной 450 депутатов альтернативы нет, но в округах малой величины при выбытии действующего депутата можно было бы просто проводить повторные выборы. Скажем, если в Петербурге выбыл один из 15 думцев (помер или отказался от мандата — неважно), то весь Петербург становится одномандатным округом, который выбирает недостающего депутата. Это позволило бы не только покончить с «паровозами», но и придать новую динамику региональной политической жизни. Из пустого ритуала, о котором вообще ничего неизвестно за стенами Думы, замещение вакантных мандатов превратилось бы в важную для

избирателей возможность выразить свои предпочтения в промежутках между основными выборами.

Ясно, что первый опыт применения чисто пропорциональной системы в России — в 2007 году — у нормальных людей мог оставить только самый неприятный осадок. Но не надо путать недостатки политического режима с недостатками избирательной системы. Российская демократия будет нуждаться в пропорциональном представительстве.

3.4. Любарев А. Е. Послесловие

3.4.1. Об экстенсивных формулировках, процедурах и инструкциях

О. Н. Каюнов предлагает использовать в рамочном законе не экстенсивные, а интенсивные формулировки. Иными словами, использовать критерии вместо развернутых описаний.

На первый взгляд, это предложение разумно. Однако при ближайшем рассмотрении такой подход мне представляется неудачным, особенно в российских условиях.

Кстати, в нашем избирательном законодательстве есть по крайней мере один пример интенсивной формулировки. Я имею в виду положение п. 16 ст. 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...»: «При этом минимальный процент голосов избирателей должен устанавливаться с таким расчетом, чтобы к распределению депутатских мандатов было допущено не менее двух списков кандидатов, получивших в совокупности более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании». Правда, эта формулировка сама по себе неудачна: вместо «минимальный процент голосов избирателей» здесь следовало написать: «методика допуска списков кандидатов к распределению депутатских мандатов».

Норма эта реально не работает: в ряде регионов не был введен «плавающий барьер» или какой-либо другой механизм, обеспечивающий выполнение указанного критерия. И я думаю, что данная норма не работала бы даже в том случае,

если бы она была сформулирована более корректно.

Интенсивные формулировки (формулировки-критерии) плохо работают по той причине, что соответствие или несоответствие конкретных норм регионального закона сформулированному критерию не очевидно большинству законодателей. И они вынуждены верить на слово тому, кто либо сам не умеет определять соответствие норм этому критерию, либо сознательно вводит их в заблуждение. Точно такие же сложности возникают и у суда, когда перед ним ставится вопрос о соответствии регионального закона критерию, сформулированному в федеральном законе.

Наглядно это можно видеть на примере, предложенном О. Н. Каюновым. Он предложил записать в виде требования к методике распределения мандатов, что число мандатов, выделяемых спискам, допущенным к распределению мандатов, должно быть между целой частью (от результата деления числа полученным списком голосов на первое избирательное частное, т.е. квоту Хэйра) и целой частью плюс единица. Этот критерий известен в литературе как «правило квоты».

Из мировой литературы известно, что ни один из методов делителей не удовлетворяет «правилу квоты». Но это факт не является общеизвестным, я полагаю, что о нем знают в России буквально единицы. Поэтому мне легко представить, что и депутаты региональных парламентов, и судьи легко поверят голословным утверждениям (в лучшем случае подкрепленным единичными примерами, которые ничего не доказывают) о том, что метод д'Ондта удовлетворяет «правилу квоты». Ведь судьи даже не знают, кого в этом случае пригласить в качестве эксперта. Сколько в России специалистов, понимающих отличие метода д'Ондта от метода наибольшей средней? В каких институтах и на каких кафедрах их искать?

Если же результат выборов продемонстрирует, что методика, записанная в законе, не удовлетворяет «правилу квоты», то только тогда эта методика будет признана противоречащей федеральному закону, но результат выборов отменен не будет. Прецедент уже есть.

С другой стороны, мы видим, что данный критерий при добросовестном подходе действительно отмечает подавляющую часть методик — все методы делителей и все методы, использующие иную квоту, чем квоту Хэйра. Остаются лишь метод наибольшего частного и несколько методов наибольшей средней. Так не проще ли именно их и записать?

Далее О. Н. Каюнов предлагает не использовать в Избирательном кодексе «язык инструкции». Спор этот довольно давний, мне кажется, что он уже решен жизнью.

Ссылка О. Н. Каюнова на процессуальные кодексы не корректна. Скажем, ГПК содержит 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.

Отказ от включения норм-инструкций в закон приводит лишь к тому, что эти нормы включаются в подзаконные акты. Но создание подзаконных инструкций целесообразно тогда, когда эти инструкции определяют эффективность работы соответствующих чиновников, но не затрагивают права граждан. Иначе гражданам приходится штудировать не только законы, но и подзаконные акты, и никаких выгод от такого сокращения закона граждане не получают.

3.4.2. О смешении подходов

Любопытная мысль прозвучала в выступлении Г. М. Михалевой: «У нас все время смешиваются две логики, два подхода, мы все время думаем о том, как было бы хорошо, если бы выборы были конкурентными, под это писался, собственно, кодекс, но мы все время вспоминаем, как сейчас, на самом деле, «как сейчас» — это ничего работать не будет». Аналогичную мысль можно найти и в блоге Г. В. Голосова.

Мысль эта возникла при обсуждении голосования «против всех». Применительно к этой проблеме ее можно сформулировать так: если выборы будут конкурентными, голосование «против всех» не будет нужно, если они не конкурентны, то и голосование «против всех» не поможет.

На самом деле нельзя все сводить к двум крайностям. Я думаю, что мы обречены долго находиться в промежуточном состоянии. Конечно, мы уже приблизились вплотную к одной из крайностей, когда выборы перестают быть выборами, и в этих условиях действительно не поможет никакой кодекс. Но даже если мы от этой крайности отодвинемся, мы не скоро сможем иметь стопроцентно свободные и справедливые выборы. И Кодекс нужно писать из расчета на это самое промежуточное состояние.

Но что касается смешения подходов, то оно действительно есть. И его можно заметить в выступлении той же Г. М. Михалевой. Она предлагает одновременно либерализовать закон о политических партиях и не требовать от зарегистрированных партий ни подписи, ни залог. Так мы из одной крайности кинемся в другую. Сейчас у нас возведено два барьера — численность при регистрации партий

и подписи (или уже отмененный залог) при регистрации выдвинутых партией кандидатов. Один из барьеров явно лишний. Но убирая оба мы рискуем получить необъятный бюллетень, при котором избирателю будет невозможно сделать осознанный выбор.

3.4.3. О выборе избирательной системы

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.

Такой подход решает и ряд других проблем. Ю. А. Дмитриев обратил внимание на то, что регионы обычно переписывают нормативные акты друг у друга. Он привел пример регулирования митингов и демонстраций. Можно привести аналогичные примеры и в отношении законов о выборах. Правда, здесь чаще регионы переписывали нормы из федеральных законов о выборах депутатов Государственной Думы и Президента, иногда бездумно копируя то, что для региональных выборов не подходило.

Но при нашем подходе потребность в копировании если не исчезнет, то будет сведена к минимуму. Региональному законодателю не нужно будет подробно прописывать процедуры, «изобретать велосипед». Его задача – просто выбрать готовые модели.

То же самое касается и муниципальных выборов. Проект Кодекса не предполагает, что муниципальные депутаты «смогут сами для себя создать систему». Их задача – только выбрать систему из набора предложенных, и я думаю, что с этой задачей они вполне справятся. Поэтому я в проекте Кодекса оставляю выбор избирательной системы для муниципальных выборов за самими муниципальными образованияами, а не передаю решение этого вопроса на региональный уровень.

3.4.4. О заградительном барьере

Я согласен с теми коллегами, которые говорят, что наличие заградительного барьера и его величина должны быть обоснованы. На мой взгляд, такое обоснование есть.

В то же время в выступлениях некоторых коллег звучат 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 «против 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%), то это послужит стимулом для катастрофического дробления партийного поля. Деятели, 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.

Есть и другие проблемы, связанные с отсутствием барьера или низким барьером. Тот же О. Н. Каюнов отмечал, 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.

Кроме того, большое количество фракций может сделать парламент неработоспособным. 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.

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 растёт вред от такого снижения и не сильно увеличивается польза. Иными словами, оптимальная величина барьера лежит в интервале 3–5%.

Все вышеприведенные рассуждения касались Государственной Думы или, шире, национального парламента. С региональными законодательными органами (и тем более с муниципальными собраниями), которые обычно малочисленны, ситуация несколько иная. При небольшом числе депутатов в представительном органе градительный барьер не играет никакой роли в повышении работоспособности парламента, поскольку, во-первых, такой орган 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 (то есть полноценной фракции все равно не получается). Иными словами, барьер в этом случае не даёт существенной пользы. С другой стороны, барьер на уровне 4% не имеет для них и существенного вреда, поскольку само небольшое число распределяемых по спискам мандатов создаёт «естественный барьер».

Исходя из этих соображений, можно было бы в Избирательном кодексе просто запретить устанавливать барьер для региональных и муниципальных выборов. 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%, 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 парламента. 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.

В качестве примера приводились Португалия, 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 получает-

ся 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%.

В результате всех обсуждений, которые прошли в Москве и регионах, мы остановились на следующем решении. Заградительный барьер на выборах в Государственную Думу должен быть снижен до 3%. Региональный законодатель вправе установить барьер для выборов законодательных органов субъектов РФ не выше 4%, а для муниципальных выборов – не выше 5% (разумеется, он вправе установить барьер ниже этого предела или вообще не устанавливать барьер). Эти положения связаны с нормами о минимальном числе распределяемых мандатов (которые тоже скорректированы): 22 для региональных выборов и 18 – для муниципальных. Таким образом, реальный барьер на этих выборах также не будет превышать максимально допустимый (соответственно 4 и 5%).

3.4.5. Выборы по пропорциональной системе: 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 нескольких 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. Приверженцем 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.

По мнению В. Е. Чиркина, это дает несколько плюсов. Во-первых, в этих бюлле-

тениях мы можем разместить фамилии кандидатов. Т.е. 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 повысит их активность, работу среди населения. И в-третьих, это дает возможность ввести открытые списки.

А. В. Кынев в тезисах, подготовленных к круглому столу 25 ноября 2008 года, 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 одной 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. 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.

Тем не менее, на круглом столе 10 февраля 2009 года А. В. Кынев вновь высказался за разбиение страны на несколько многомандатных округов с фиксированным количеством мандатов и за систему, подобную шведской (с корректировочными мандатами). При этом на вопрос, на сколько округов надо делить страну, он ответил: «как вариант – 25–30». Но одновременно сказал, что он «за концепцию Голосова».

Однако концепция Г. В. Голосова несколько иная. В его статье (см. раздел 3.3) 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 пропор-

циональных 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 разных модели разбиения страны на округа: 1) соответствующие субъектам РФ (83) и 2) более крупные (25–30, 40–50). Начнем с первой модели, которая соответствует модели выборов в Учредительное собрание (с той разницей, что тогдашние губернии были крупнее нынешних областей).

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, которую я предлагаю включить 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 использовать 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-мандатных округов я согласиться не могу. Не показалась мне убедительной и цитированная им статья Кэри и Хикса.

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 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 будут реализованы декларируемые В. Е. Чиркиным достоинства. Поскольку большинство округов будут объединять по 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.

4. Участие в выборах политических партий и иных общественных объединений

4.1. Любарев А. Е. Основные проблемы

4.1.1. 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 круглых столов, посвященных обсуждению 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.

4.1.2. 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.

4.1.3. 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 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 специфических 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 клиентами 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.

Полаю также, что чрезмерным является требование к общероссийским партиям иметь отделения не менее чем в половине регионов. Это связано с огромным ко-

личеством субъектов РФ и преобладанием среди них небольших и экономически несостоятельных 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.

4.1.4. 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.

4.1.5. Блокирование партий

Автор, как и большинство участников обсуждения 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)?

Суть соединения списков в следующем. Каждая партия выходит на выборы самостоятельно, со своим названием, со своим списком. Но в ходе кампании некоторые партии, которые опасаются, что не смогут преодолеть заградительный барьер, могут заключить между собой соглашение.

Здесь необходимо сделать одно важное уточнение. Институт соединения списков, по крайней мере в том виде, в каком он заложен в проект Избирательного кодекса, не предполагает, что партии могут заключать соглашения о соединении списков после дня голосования. Такой вариант был отвергнут как порождающий коррупцию.

Предусмотренный в проекте Кодекса период для оформления соглашения о со-

единении списков — между окончанием регистрации списков и утверждением текста избирательного бюллетеня. Но понятно, что принципиальное решение может быть принято и раньше. Информация о том, что списки соединяются, должна помещаться в избирательный бюллетень, чтобы избиратели об этом знали, делая свой выбор.

Если по итогам голосования хотя бы одна из партий, вошедших в соглашение, преодолевает заградительный барьер, соединения списков не происходит. Если же ни одна из партий барьера не преодолевает, но он преодолевается при суммировании их голосов, то в этом случае к распределению мандатов допускается соединенный список этих партий.

Данную процедуру можно несколько модифицировать. Она вполне годится для случаев блокирования двух партий. Но если блокируется большее число партий, то можно предусмотреть следующее. 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.

Как формируется соединенный список? Можно было бы записать в Кодексе, как это предполагали некоторые участники обсуждения, 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 целесообразно закрепить алгоритм соединения списков в Кодексе. Он, безусловно, должен быть разным для трех вариантов списков — простых закрытых; закрытых, разбитых на территориальные группы; открытых. Однако для открытых списков и территориальных групп ничего специально придумывать не надо: все уже заложено в механизмах распределения мандатов.

Так, в случае списка, разбитого на территориальные группы, каждая территориальная группа соединяющихся списков становится территориальной группой соединенного списка, и мандаты распределяются между этими группами по общему алгоритму — в зависимости от числа голосов, поданных за эти группы. В случае открытых списков мандаты распределяются в зависимости от числа голосов, полученных кандидатами, включенными в соединяющиеся списки.

Остается 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 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.

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 должно быть 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 чем здесь преимущества перед существовавшим в 1993–2005 годах институтом избирательных блоков? Здесь надо отметить, что блоки в те годы имели возможность выбирать практически любые наименования, по сути скрывая от избирателей, какие партии эти блоки образовали. Однако этот недостаток можно легко преодолеть и не отменяя самого института.

Важнее то, что избирательный блок – это эфемерное образование, которое тем не менее по своему статусу было приравнено к политической партии. У него нет устава, региональных отделений, может не быть даже руководящих органов. Блоки обычно образовывались спешно, и раздел мест в списке был по сути результатом торга.

В отношении предложенного автором института соединения списков высказывался ряд критических замечаний. 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.

Серьезнее критика того момента, что избиратели своими голосами могут помочь пройти в парламент не только выбранной ими партии, но и какой-то другой. Здесь требуется более подробное объяснение.

На самом деле люди голосуют за свою партию и получают благодаря своему голосованию именно эту партию в парламенте. Что касается помощи другой партии, о которой шла речь выше, то другая партия тоже проходит в парламент, но в первую очередь благодаря голосам своих избирателей, и лишь во вторую очередь благодаря голосам избирателей партии-компаньона. Вот наглядный пример: барьер 4%, партия А получила 3,1%, 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.

Как распределяются мандаты в этом случае? Это зависит от многих факторов. Скажем, на выборах в Государственную Думу 4,2% голосов дадут 9–10 мандатов. Если центральная часть списка будет, как предлагается в проекте, ограничена 5 кандидатами, то они получат либо по 5 мандатов, либо 5 и 4. Не совсем справедливо с точки зрения избирателя партии А? Ну, как сказать: ведь без блокирования с партией Б партия А вообще не получила бы ничего. Впрочем, как отмечалось выше, методику можно усложнить, и тогда соотношение мандатов будет 7:3 или 7:2.

А теперь давайте сравним этот вариант с вариантом избирательного блока. Правда, здесь надо четко осознавать, из каких представлений, из какой модели мы исходим. Автор исходит 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 такой 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. В отличие от ситуации с блоком, при соединении списков из-

биратели 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. Поэтому упрек в «ущемлении волеизъявления избирателей» относится больше к избирательным блокам, чем к соединению списков.

В связи с изложенным полагаю, что институт соединения списков является и более демократичным, и более технологичным, чем институт избирательных блоков.

4.1.6. Должны ли партийные кандидаты иметь привилегии перед самовыдвиженцами

Вопрос, вынесенный в заголовок, намеренно сформулирован провокационно. Думаю, что всякий, для кого равенство прав не пустой звук, ответит на него отрицательно.

Однако зададимся вопросом: будет ли обеспечено равенство, если к регистрации партийных кандидатов и самовыдвиженцев предъявлять одинаковые требования? Например, требовать одинаковое число подписей избирателей в их поддержку.

Я полагаю, что в этом случае партийные кандидаты окажутся ущемлены. Ведь для самовыдвижения не требуется ничего, кроме сбора и оформления необходимых документов. А для выдвижения от партии требуется проведение съезда, конференции или собрания данной партии, на что уходят и время, и средства. И кандидат на этом съезде, конференции или собрании должен заручиться поддержкой большинства. Кроме того, для регистрации нужно представить больше бумаг, а чем больше бумаг, тем больше и риск.

Поэтому, если мы будем требовать от партийных кандидатов таких же последующих действий (например, сбора такого же количества подписей), что и для самовыдвиженцев, то последние как раз и окажутся в привилегированном положении. И, помимо нарушения принципа равенства, это будет отрицательным стимулом для развития партий. Что, собственно, и происходило в период 1994–2003 годов.

Таким образом, необходимо создать такую разницу в условиях регистрации пар-

тийных кандидатов и самовыдвиженцев, которая позволила бы компенсировать отмеченные выше преимущества самовыдвиженцев. То есть речь не о привилегиях, а о компенсации. Задача, безусловно, непростая, есть опасность шарханья в одну или другую сторону. Но надо попытаться ее решить.

4.2. Выдержки из стенограммы Экспертного круглого стола на тему: «Законодательное регулирование участия в выборах политических партий и иных общественных объединений». 21 апреля 2009 года

Любарев А. Е.: Я начну с той проблемы, которой в этом материале нет.

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 нашем Законе о партиях записано что решение об избирании 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 ещё 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 ещё 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, всё-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.

Ещё 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 резонансной. 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.



Кынев А. В.: На мой взгляд, рассуждения, касающиеся вопросов регулирования, помимо создания политических партий, механизма выдвижения кандидатов, механизма их регистрации, они во многом базируются на совершенно мифологических представлениях о том, чем являются политические партии и почему они вообще нужны. То есть, где-то априори подразумевается, что партия по определению благо, соответственно, должны содержаться нормы, которые заставляют граждан в эти партии объединяться. Это абсолютно чистая ложь. Никаких норм, которые бы принуждали граждан, стимулировали их объединяться в партии, быть не должно. Партии — это продукт естественной самоорганизации. Они возникают ровно в той степени, в какой граждане эту потребность в самореализации испытывают и в какой степени они в ней нуждаются. Именно так они возникали во всем мире, во многих странах мира вообще закона о политических партиях нет. Они существуют по факту, как элемент политической традиции, и возникли ровно таким образом, как общество их создало. Вначале возникали политические партии, возникал по факту определенный механизм их деятельности, членства, формирования руководящих органов, а государство затем в той или иной степени их

в праве фиксировало. То есть вначале возникли партии, а потом возникли нормы, их регулирующие.

Мы исходим из такой какой-то чисто советской концепции начертания светлого будущего, в которое мы должны втиснуть реальность и создать во всем сплошные стимулы, чтобы люди вот в эту нашу реальность пошли и построили, что-то там создали по нашим планам. А почему мы решили, что именно то, что мы хотим создать, есть благо? Я не уверен, что это есть благо. Именно из этого фундаментального принципа надо исходить, когда мы определяем какие-то конкретные нормы закона. Никаких принуждающих механизмов быть не должно. А исходя из этого формируются ответы на все поставленные вопросы.

Начнем с механизма регистрации политических партий. Действительно, в наиболее грубом варианте есть такая условная дилемма: дилемма первая — набор некоторой минимальной численности для регистрации, и дилемма вторая — это петиционный принцип, когда формируется некий комитет, формируются партии, а затем одномоментно, разово собирают подписи в свою поддержку. Скажем, в соседней с нами Украине действует именно петиционный принцип, а политическая партия, для создания которой достаточно иметь трёх людей в более чем половине регионов страны, это сорок два человека на Украину — достаточно, чтобы партия возникла, после этого она собирает десять тысяч подписей разово, они проверяются, при этом нет такого варварства, как у нас, когда «живые» подписи бракуются потому, что там есть орфографические ошибки. Если партия это правило выполнила, она допускается до участия в выборах. Для дальнейшего сохранения статуса необходимо в выборах участвовать в течение определенного периода времени. В Германии, например, в законе о партиях вообще нет ни слова про численность. Там сказано, что численность разумная для поддержания деятельности — всё. Там ни слова нет о том, сколько этой численности должно быть. При этом там прямо сказано, что требуется участие в выборах хотя бы в одной из земель.

Вообще, что касается региональных партий, то они существуют в огромном количестве стран мира, многие из которых вообще не являются федерациями, а являются унитарными государствами. И совершенно спокойно существуют, действуют региональные политические партии, и никому они никаким образом не мешают. Не решается проблема регионализма, проблема сепаратизма запретом региональных партий, она решается другими вопросами, она решается механизмом общественного диалога. Как раз наоборот, если есть механизм институционализации регионального интереса, в том числе, через легальные политические институты, а не через терроризм и подрывную деятельность. Тем самым ставятся, в том числе, и вызовы перед партиями национального уровня, что заставляет их быть более гибкими, мобильными, заставляет их учитывать региональные интересы.

Когда национальные партии конкурируют с региональными — это лучше, на самом деле, для национальных партий. Именно об этом говорит история Великобритании, история Канады. Потому что, если бы не было этих региональных вызовов, может быть и национальные партии были бы сегодня другими, в меньшей степени учитывали бы мнение населения.

Поэтому, что касается механизма регистрации, на мой взгляд, петиционный принцип более грамотен, более правилен, любые вилки с точки зрения того, сколько должно быть членов по стране, они являются в этом смысле абсолютно, на мой взгляд, высосанными из пальца и не могут быть ничем обоснованы.

Абсолютно согласен, что количество регионов является завышенным, поэтому я считаю немецкий вариант абсолютно нормальным. Но учитывая, что всё-таки в Германии количество земель меньше, в данном случае, конечно, может быть, что политическая партия является структурой, представленной, как минимум, в пяти субъектах Федерации, например, или в таком-то количестве. То есть, указать минимальное количество субъектов в которых партия должна быть представлена, чтобы быть партией.

Для сохранения регистрации партия должна участвовать в выборах в течение определенного установленного временного цикла. Если партия в течение, допустим, двух электоральных циклов не выдвигает и не регистрирует кандидатов, значит, она считается прекратившей существование. Наличие партии как политического института, её способность собирать голоса во всем мире является единственным правомерным индикатором права партии на свое политическое существование, никакого другого механизма нет. Потому что главный индикатор — голосуют за неё люди или не голосуют. Даже наша история, наших последних лет, с нашим замечательным Законом о партиях говорит, что количество сданных в Минюст автографов граждан не говорит вообще ни о чем. У нас были и есть замечательные партии, которые голосов на выборах собирали меньше, чем у них было подписей и формальных членов.

Что касается иных ограничений, которые в нашем Законе предусмотрены. Помимо запрета региональных партий, у нас там есть и другие основания запретов, на мой взгляд, их тоже быть не должно. То есть, основания являются общими, как они существовали бы для всех граждан, партии должны действовать так, как действуют любые граждане страны, любые организации. То есть, они не должны права нарушать, не должны призывать к насильственному свержению государственной власти, и т.д. и т.п. Значит, гендерные ограничения, национальные, религиозные являются совершенно недопустимыми, на мой взгляд, с точки зрения создания партии. Почему мы не можем регистрировать христианско-демократическую пар-

тию, кому это и чем мешает? Почему нельзя создавать женскую партию? Кому это и чем мешает? По-моему, абсолютно никому и ничем. Другое дело, что в уставе самой партии не должно быть ограничения на прием на этом основании, это другой вопрос. А вот то что в названиях, скажем, или в программных установках не может быть акцента на защиту определенной целевой группы граждан, так это, на мой взгляд, абсолютно неправомерно, недопустимо. Общество состоит из разных групп, мы не можем заставить все партии говорить одно и то же, это фактически не что иное, как запрет на многообразие, и в том числе, на представительство конкретных групп общества.

Что касается регистрации кандидатов и механизма выдвижения. Если мы исходим из того, что мы однозначно ориентируемся либо на систему с открытыми списками, либо на смешанно-связанную систему, то автоматически отпадает вопрос о том, что сам механизм регистрации кандидатов не должен ставить в привилегированное положение кандидатов независимых. Подчеркиваю, партии в данном случае мы воспринимаем как механизм естественной самоорганизации. Если система смешанно-связанная, то самого факта смешанной системы уже достаточно в качестве стимула, чтобы граждане в партию вступали, просто потому, что они тем самым увеличивают свои шансы на избрание, не только в личном качестве баллотируются по округу, но ещё входят в состав партийного списка. Какие ещё льготы им нужны? Это уже абсолютно достаточный стимул.

Насчет участия в политических организациях и блоках. Здесь я с Аркадием Ефимовичем частично согласен, частично нет. Я считаю механизм объединения списков излишне сложным и запутывающим избирателей, потому что они не понимают, за кого они голосуют и кто в итоге становится депутатом. И, как показывает мировая практика, этот механизм, по большому счету, не применяется. Механизм блоков является абсолютно логичным и понятным, когда формируется сквозной список и люди понимают, за кого они идут голосовать и кому идут их голоса, а не совсем другой партии, за которую они не голосовали.

В то же время, на мой взгляд, дилемма, что либо объединение списков, либо непонятные блоки, тоже является ложной. Хочу напомнить, что в свое время, когда эта тема обсуждалась ЦИК, тогдашний ЦИК в своей аналитической записке предлагал вариант, который потом в дело не пошел, но этот вариант был правильный. Там речь шла о том, чтобы ввести ограничения по названиям блоков. Чтобы, скажем, если создается блок, чтобы название блока не было каким-то новым креативным продуктом, грубо говоря, новым политическим субъектом, как например партия А и партия Б создали блок с названием Ц, как у нас, допустим, было в Архангельской области, «Яблоко» и «СПС» образовали блок «Наша родина – Архангельская область». И те же две партии в Магаданской области создали блок «Наша родина

— Колыма». Совершенно очевидно, что даже сама по себе идеология названий, даже само по себе этимологическое значение слов, оно, мягко выражаясь, отлично от идеологии, с которой выступает эта партия на национальном уровне.

Поэтому был такой вариант, который тогда предлагал ЦИК и который тогда был не замечен. Вариант простой: блок создается таким образом, что в его названии объединяются просто названия объединившихся в него политических партий. То есть, условно говоря, если создается, скажем, как это было в свое время, блок Российской партии Жизни и Партии Возрождения России, он так и называется — блок РПЖ тире ПРВ. То есть, если вы создаете блок, то вы даете новый список, но это не новое название, в названии так и написано, что это блок такой-то и такой-то партии. Кстати, во всем мире они так же и создаются.

Что касается новых названий, то можно ввести временные рамки, как у них тоже существует. Есть, например, такие широкие коалиции, допустим, в Италии, к примеру. Но эти коалиции возникают не перед самой кампанией, а за какой-то период времени до её начала. То есть, если есть желание создать блок с отличным названием от одной из партий его учредителей, в таком случае тогда нужно вводить временные ограничения на создание этого блока, сопоставимые со временем создания политической партии до дня голосования. И тогда всё логично, и всё правильно, потому что отмена института блоков неверная, это есть лаборатория новых политических проектов во многом, потому что можно объединяться, и так далее, но обманывать людей, когда они голосуют за одно, а получают другое — это тоже неправильно, это тоже обман. И кроме того, это слишком технически сложно.

Скосаренко Е. Е.: А в чем сложность?

Кынев: А сложность в том, что вы потом будете распределять мандаты отдельно по каждому из двух списков, и получается, что мандат будет распределяться для большинства непредсказуемо... Кто вам сказал, что избиратель, голосующий за одну партию, готов при этом голосовать за вторую? Это примерно то же самое, что дарить свои голоса кому-то другому. Голоса избирателей — не товар, чтобы им торговать. Значит, речь идет о том, что голосуют по отдельности, а голоса потом объединяют. Избиратели голосуют за Петрова, а получают Сидорова из другого списка. Как Вы им это объясните??? Будет ощущение обмана и лжи. Должен быть прозрачный и понятный порядок.

Что касается муниципальных выборов и общественных организаций неполитических, здесь абсолютно убежден, что на муниципальных выборах не должно быть абсолютно никаких ограничений, должны выдвигать политические партии и общественные организации. Но единственное здесь логичное и разумное ограниче-

ние: конечно, в уставах этих организаций должно быть упоминание про участие в выборах.

Соответственно должна быть создана система, при которой граждане свободно смогут вступить в политические партии, не существует механизмов, которые позволяли бы манипулировать, запрещать искусственным образом созданные гражданами объединения, не должно быть никаких преференций при регистрации кандидатов по одномандатным округам, достаточно того, что партия имеет возможность выдвигать партийные списки, это уже достаточная преференция.

Надеждин Б. Б.: Смысл ограничений, фильтров, численность там и так далее, и так далее, в современных российских реалиях — это не фильтр квалификации людей, это способ административных разборок.

Поэтому на сегодняшний день у нас довольно уникальная ситуация: в результате большой селекционной работы у нас реальных операторов осталось мало, и по этой причине, если в стране реально начинаются демократия и конкуренция, то из этих операторов уже что-то вырастет, а других создавать как бы не то что не надо, а, короче, вопрос о фильтрах перестал быть актуальным. Он был актуальным в девяностых, когда все, кому не лень, могли, потом он был менее актуальный с другими поворотами, когда применялся метод репрессий, а сейчас вот при том пейзаже, который сейчас сложился, начнется что-то похожее на оттепель, то всё уже вроде как хорошо.

Я просто вижу: то, что сейчас есть, вот эти семь партий, которые имеют лицензию — это более чем достаточные заготовки в условиях внезапного перехода к реальной конкуренции. Там всё есть, понимаете, всё что хотите.

Дальше: прямой связи между жесткостью законов об устройстве партии и жесткостью самих партий на самом деле нет. И в эпоху, когда не было особых законов, были очень жесткие партии, такие как ЛДПР и «Яблоко», и в эпоху вполне себе уже злодейского закона действующего и Союз правых сил, и, подчеркиваю, формально партия «Правое дело» за пределами демократичны. По этой причине это скорее не свойство законодательства, а свойство, как бы, откуда она возникает, разные способы. Поэтому я бы тоже не переоценивал важность этой проблемы.

Кынев говорил, что партии созревают, когда созревает общество, и так далее, но есть один важный фактор, его нельзя недооценивать — тип избирательной системы оказывает важнейшее влияние на скорость, типологию партий и так далее. И главной проблемой в России является то, что у нас не парламентская природа власти, а там есть разные названия — президентская, имперская, но суть про-

ста – «приз» для партий по итогам побед в Госдуме – тьфу, просто никакой, там председатели комитетов, место в эфире и бабло – это скучно. Реальная власть находится в другом месте, и партия на неё реально не влияет. Но в то же время совершенно очевидно, что долгое применение пропорционалки даже в отсутствие парламентаризма реального приводит к тому, что партий становится 5–7. Долгое применение мажоритарки, как это было в англо-саксонском мире и до сих пор в Америке, приводит к тому, что партий две.

Вопрос, где должно быть законодательство собственно про партии – конечно в Законе о партиях, почти ничего не должно быть в Избирательном кодексе, а особенно в Избирательном кодексе не должно быть процедур проведения съездов партий и так далее, и так далее. Потому что то, что сейчас написано, иной раз у нас есть противоречия между Основными гарантиями, Госдумой и Законом о партиях – это вообще полный караул.

Я считаю, что лучше сейчас оставить жесткие требования при регистрации партии, а регистрации списков партийных оставить спокойно, без проблем. Почему – ещё раз говорю, в конкретной сегодняшней ситуации партии уже все обрезаны, их всего семь осталось, каждая эта партия прошла огромное количество проверок, разборов. В этом смысле фильтр уже сработал, партий мало, и по этой причине в этой сегодняшней ситуации вводить какие-то особые требования к регистрации списка дополнительно к тому, что партия уже выжила, я считаю, смысла никакого нет, на мой взгляд.

Дальше, о региональных и межрегиональных партиях. Первое – сто процентов поддерживаю идею, что квалификация федеральной партии должна быть связана не с количеством субъектов, а с количеством избирателей.

Но что я дальше думаю: без всякого сомнения, не нужно делать каких-то отдельных региональных партий, этого делать совершенно не надо, потому что я бы не стал недооценивать опасности сепаратизма, на самом деле. Потому что вертикаль легко строить, когда у вас нефть сто баксов, а когда у вас нефть гораздо меньше, десять, у вас такое начинается, что мало не покажется. Когда денег не хватает, все начинают любить свободу очень.

Я считаю, что нужно разрешить участвовать и в региональных, и в муниципальных выборах общественным объединениям, но не просто самим по себе, а на региональном уровне нужно разрешить блоки между отделениями федеральных партий и общественными объединениями в любом наборе, а, соответственно, в муниципальных выборах разрешить как блоки между федеральными партиями и общественными объединениями, так и, наверное, участие собственно обще-

ственных объединений, но некоторой квалификации.

Что касается блокирования партий, здесь я согласен с Кыневым, потому что система соединения списков... Есть в ней и рациональное зерно, есть и куча проблем на самом деле. По-хорошему, политики ответственные должны ясно понимать, есть у них там, например, семь процентов или нет, и, исходя из этого, принимать какие-то решения заранее, ну так, на мой взгляд. А если мы оставим такую опцию, как «каждый рискнет, что у него будет семь процентов, но если не получится, то мы с кем-нибудь объединимся и пройдем», то мы можем получить самые экзотические вещи просто. Поэтому блоки, да, без всякого сомнения, просто блоки, все привыкли, знают и так далее.

Что касается, должны ли партийные кандидаты иметь привилегии перед самовыдвижением, у меня тут такое понимание есть, я всё-таки сторонник того, чтобы у нас на федеральных выборах в Госдуму были только партийные списки, это сто раз обсуждалось: Совет Федерации — это и есть представительство, надо выборы в Совет Федерации делать, а Госдума, всё-таки, это вещь, которая цементирует российскую государственность, теоретически, я говорю. Поэтому там чистые партийные списки, округа там не нужны, тем более что у нас настолько разноплодная страна, что создать какую-то разумную систему представительства по округам невозможно на федеральном уровне, если выбирать вот просто по округам.

Что касается выборов в регионах. Я вообще считаю, что очень плохо, когда у вас в одном парламенте два типа депутатов, понимаете, какая история, это очень плохо. У них разная мотивация, они по-разному себя ведут. По этой причине в регионах лучше тоже оставить, пусть они выбирают где так, где сяк — партийную систему или мажоритарную, или там многомандатную, в конце концов. Так же и муниципалитеты. А раз так, то у вас есть два типа выборов — одномандатные или пропорциональные, если у вас выборы пропорциональные, извиняюсь, независимые отдыхают, их нет просто в этом раскладе. А если у вас выборы мажоритарные, на мой взгляд, не должно быть никаких принципиальных отличий между партийными и непартийными.

Каюнов О. Н.: Начну с того, что во многих позициях, где расходятся господин Кынев с Любаревым, я просто согласен с Александром Владимировичем, а в частности, начиная с того, что партии есть продукт некоторой самоорганизации. И вот с этой точки зрения я всё-таки хочу предложить один несколько радикальный момент, типа «назад в будущее», а именно, если это есть продукт самоорганизации, то надо допустить различные организационно-правовые формы.

Я напому, что до того как был принят этот закон, существовала такая вещь, такое

понятие было введено — политические общественные объединения. Оно было введено в Закон об общественных объединениях, там были ограничены немножко организационно-правовые формы, там оно не могло быть общественным фондом, ещё чем-то там не могло быть, то есть все остальные организационно-правовые формы, включая и движение, а движение — это, заметьте, то, что не предполагает фиксированного членства, включая организации с возможностью коллективного членства, и так далее, это были допускаемые формы. На самом деле, насколько я понимаю, это в какой-то степени охватывало более или менее спектр существующих партий в демократических странах.

Вот, мне кажется, имеет смысл рассмотреть этот момент. Тогда, в частности, снимается в принципе вопрос о списочном барьере, потому что если туда входит движение, то у него нет фиксированного членства. И в принципе, на мой взгляд, это правильно, потому что требование списочного барьера — это есть нарушение Конституции, на мой взгляд. Никто не обязан декларировать свои взгляды. А здесь, для того чтобы участвовать в политической жизни, ты обязан отметить, что ты являешься сторонником такой-то партии.

Поэтому я предлагаю рассмотреть возможность вот этого самого возврата подобного рода подхода. То есть, вот этот Закон о партиях как таковой вообще отменяется, вводится, устанавливаются, с возможными поправками та концепция, которая была у общественно-политических объединений. Основное у них было то, что на них накладывались определенные ограничения, но об этих ограничениях здесь в принципе говорилось, что не может быть в Уставе указано, что членами партии могут быть только христиане, или только женщины, или только токари. Там целый набор этих ограничений, их можно рассмотреть, пересмотреть, усилить и так далее.

Теперь дальше, насчет региональных партий. Ведь партии существуют не для того, чтобы заниматься перестрелками, а перебранками в парламенте. То есть, если существует проблема в регионе, мы запрещаем им переходить в перебранки, то есть в перебранку между партиями, то это, в конце концов, может действительно привести к перестрелке. Всё-таки, я думаю, что опасность вот этого — она намного больше, чем опасность от региональных партий для целостности России. Собственно сами по себе перестрелки опасны для целостности России.

Я один нюанс упустил, когда говорил о возврате в прошлое, то есть в законе говорилось об общественных политических объединениях, это к вопросу о терминологии. Дело в том, что тогда было вынужденным использовать термин «политические общественные объединения», потому что существовал закон СССР «О партиях», его трогать было нельзя по ряду причин. Сейчас, если мы возвращаемся к по-

4. Участие в выборах политических партий и иных общественных объединений

литическим общественным объединениям, то вполне можно использовать вместо термина «политические общественные объединения» именно термин «партии», только партии будут допускаться различных организационно-правовых форм.

И если это будет подход насчет политических общественных объединений, что широкий спектр организационно-правовых форм будет всё-таки принят, то я полагаю, да в принципе и в другом варианте, что никаких блоков с просто общественными объединениями допускаться не должно, потому что иначе совершенно очевидно будут созданы «партии напрокат», партии, с которыми любые объединения общественные могут вступать в блок, за определенные, значит, ну понятно.

Насчет политической структуры партии, я всё-таки по существу повторю то, что говорилось, только в другой формулировке. Ну что, все эти формулировки в Законе о партиях, они помогли сделать такую демократическую внутреннюю структуру или нет? То есть, кто-нибудь может это утверждать? По-видимому, тут ответ достаточно однозначный, эти требования формально всегда будут соблюдаться, но к реальной жизни они заведомо отношения иметь не будут: как партия захочет сформироваться, так она и сформируется.

Михалева Г. М.: Это такая советская печать на всем нашем избирательном законодательстве и на Законе о партиях. Наше начальство представляет только жизнь так, как она происходит по его приказу, поэтому, извините, сует свои грязные пальцы туда, куда это делать не надо, и пытается зарегулировать всё до бесконечности. Вот так, к сожалению, получилось и с Законом о партиях.



С Законом о партиях получилось больше, чем со всем остальным, почему? Да потому, что нам же навязали законодательство конца девятнадцатого — начала двадцатого века, когда существовали массовые партии. Во всем мире сейчас партии совершенно другого типа — это партии профессионалов, они обращаются напрямую к избирателям, используя для этого средства массовой информации. А нас толкают в начало двадцатого века, когда все рабо-

чие, состоящие в профсоюзе, состояли одновременно в социал-демократической партии. И поэтому я думаю, что его надо просто кардинально менять.

Я не согласна совершенно с Олегом по поводу того, что возможны разные юридические формы партий. Я думаю, что это может привести, даже если какая-то либе-

рализация законодательства будет, к ситуации девяносто пятого года, когда в списке было, если мне память не изменяет, сорок три избирательных объединения.

Каюнов: Как раз это отсеялось.

Михалева: Но всё-таки мне не нравится цифра семь. Красивое число, конечно, но я считаю: пусть расцветают сто цветов. Просто здесь никаких барьеров государственных установлено быть не должно. Ну почему у нас обязательно пятьдесят тысяч? Я считаю, что эти ограничения надо снять.

Дальше, по теме избирательного законодательства: совершенно согласна и с тем, и с другим выступающим, по-моему, позиция здесь была более или менее одинаковой – минимальное регулирование для партий и чтобы не было путаницы между избирательным законодательством и законодательством о партии.

Дальше, межрегиональные партии. Я когда читала сочинение Любарева, я считала, что я с ним согласна, а вот сегодня я послушала Сашу Кынева и решила не согласиться с собственным мнением. Лучше любая конкуренция, чем её отсутствие. Лучше, наверное, чем больше демократии, тем лучше, пускай будут региональные партии. Потому что есть специфические региональные интересы, особенно сейчас.

Неполитические общественные объединения. Здесь тоже я отказываюсь от собственной позиции, которая у меня была в прошлый раз, в прошлый раз я говорила, что избирательные объединения могут блокироваться с партиями и таким образом участвовать в выборах, и только таким образом, в том числе и на региональном уровне. А вот сейчас я думаю, что на муниципальном уровне могут быть, конечно, общественные объединения, потому что ну какой там, в малом городе, на тридцать тысяч, ну какие там партии?

Что же касается, как мне кажется, региональных и федеральных выборов, то здесь я соглашусь с Аркадием Ефимовичем, по-моему, там всё-таки должны участвовать партии, и сам человек, если из общественного объединения хочет включиться в политическую жизнь – ну, пусть придет в партию, тогда его поставят в список.

Блокирование. Я считаю, что это рационально очень, чтобы была возможность блокирования, но обязательно с сохранением названия партий, вот то о чем говорил Саша, мне кажется, что это правильно. И самый сложный вопрос – конечно, это равные условия, равные возможности для одномандатников и партийных списков. Вот на дискуссию я предложу такой вариант, мне кажется, если опять же говорить о федеральных и региональных выборах, то выдвигать одномандатников должны тоже партии, это упростит ситуацию.

Бузин А. Ю.: Дискуссия, которая возникла между содокладчиками, ещё раз убедила меня, что то, что мы пишем, очень сильно зависит от ситуации, в которой мы будем находиться к моменту, когда данное творение — наш Избирательный кодекс — может пригодиться. Ведь, в общем-то, Аркадий Ефимович и Александр Владимирович говорили о разных исторических временах. Позиция Александра Владимировича, которая мне, в некотором роде, ближе, политически, по крайней мере, это позиция либерала, и если говорить о тех представлениях, которые сидят у либерала в голове, то тут многие вопросы Избирательного кодекса решаются совершенно определенным способом.

Так, например, вопрос о сборе подписей — это нормальная постановка вопроса. Есть некие объективные организаторы выборов, главное, что они объективно и независимо оценивают подписи. А если таких объективных организаторов выборов нет, то какой бы вы барьер для подписей ни поставили, их всегда можно забраковать и не пропустить. В таком случае избирательный залог будет намного более демократичной нормой. Поэтому сейчас говорить о том, какое количество подписей необходимо, какой может быть процент брака, с моей точки зрения, очень сложно, или для начала, надо сказать, описать, так сказать, для какого исторического этапа мы этот избирательный кодекс пишем.

То же самое можно сказать и о рассуждениях, которые здесь приводились, касающихся политических партий, о порядке их регистрации, и так далее. Ведь во многом дело даже не в том, как устроен Закон о партиях и Закон об общественных объединениях. Я надеюсь, что все здесь присутствующие понимают, что для того, чтобы существовали различные политические партии, различные политические течения, требуется определенная система распределения собственности внутри страны. Если вы не будете иметь диверсифицированную собственность, а будете иметь собственность на все ресурсы, которые в стране находятся, в управлении очень узкой группкой людей, вы не получите политических партий, каким бы хорошим ни был Закон о политических партиях.

Меня несколько задело предложение Аркадия Ефимовича по поводу объединения списков. Всё-таки мне кажется, что это очень сложная конструкция, которая приведет к тому, что она окончательно никогда не будет принята большинством по причине ее сложности. Тем более, в структурирующемся обществе трудно найти такую форму объединения списков, которая бы не ущемляла волеизъявлений избирателей. Что бы ты ни придумал здесь, в конечном итоге можно получить экзотическую ситуацию, что после выборов ты получишь такое объединение списков, что у избирателей, которые голосовали за эти партии, глаза на лоб полезут, потому что когда две партии объединяют списки, они исходят из собственных интересов, а не из интересов избирателя.

По крайней мере, голосующий избиратель должен представлять себе, что его голос не будет таким образом использован, что он будет превращаться в совершенно противоположный.

Лапаева В. В.: Мне кажется, что нам нужно иметь текст нового закона о партиях именно на уровне законопроекта. Надо выработать две концептуальные такие линии, на чем нам надо прийти к согласию.

Первый я бы назвала идеальный вариант, я буду говорить только о законе о партиях, хотя логика и там, и там: Избирательного кодекса и закона о партиях, мне ближе закон о партиях. Это должен быть идеальный вариант и реальный вариант. Идеальный не в том смысле, что он для идеальной демократии. Вообще идеальный документ с правовой точки зрения — это такой, который наиболее полно учитывает реалии нынешнего, конкретные статические реалии. Вот надо сделать максимально хороший документ с учетом наших реалий. Это один вариант. А второй вариант — надо сделать такой документ, где мы какие-то уступки власти готовы, там пойти по пути уступок, но сохранить принципиальные моменты.

Вот в отношении закона о партиях мне кажется, что можно сделать целый ряд уступок: и согласиться с запретом региональных партий и с партиями по профессиональному признаку и очень много вообще в чем можно уступить, но главное усилие направить на вопросы численности партий, это вопрос принципиальный. Неслучайно он дважды рассматривался в Конституционном суде, позиция Конституционного суда по этим вопросам очень уязвима, ее нужно продолжать подвергать критике.

Если у нас будет партия численностью меньше 10 тысяч, то запрет на региональные партии не будет блокировать политическую активность общества, а если больше, то есть мы тогда вообще заблокируем возможность появления новых партий.

Смирнов В. В.: Убежден, что Кодекс должен, и это главное, создать равенство, включая, конечно, в СМИ и так далее, и так далее.

Мне тоже кажется, не только потому, что надо оставить что-то власти, но я бы не торопился в ситуации очень слабого гражданского общества полагаться на то, что региональные партии, региональная активность будет носить гражданский характер. И все исследования, с которыми я знаком, я занимаюсь регионами, в том числе и Кавказа, заверю вас, что на практике мы выпустим таких джиннов, которых потом трудно будет вернуть.

Игрунов В. В.: Целиком согласен с Александром Владимировичем, что принуж-

дение к партийности контрпродуктивно, оно создает совершенно неправильные механизмы в обществе.

Весь пафос выступления Бориса Борисовича сводился к следующему: вот у нас есть семь политических партий, мы монополисты на партийную жизнь, и больше никого мы не пустим, этого достаточно.

Я согласен с Олегом Николаевичем: вообще никакого закона о политических партиях не надо. Не надо, и закон об общественных организациях вполне позволял нам развивать нашу многопартийную демократию. Когда говорят, что в выборах участвовало 43 партии, обратите внимание, ведь потом было 23. В конечном итоге развитие событий вынуждало людей организовываться в серьезные политические партии. Люди переставали инвестировать в бесполезные, бессмысленные проекты. И, кроме того, хорошо, 20 с чем-то партий, так ли уж дезориентирован был народ? Сколько партий пришло в Думу? Шесть в результате более-менее приличных выборов. Значит, народ все-таки не дезориентирован, а инкубатор для появления новых концепций, новых идей должен быть, поэтому, конечно же, первое и самое главное для торжества демократической жизни — это создание таких условий, когда политические партии могут формироваться легко. Конечно же, если мы сейчас скажем, давайте устроим так, что 126 человек — или сколько там по закону об общественных организациях — достаточно, чтобы создать политическую партию, нас не поймут. Поэтому, если писать Кодекс, ориентированный на реальность, то, скажем, рубеж в 10 тысяч, по-моему, это предельный уровень. Для серьезной политической партии с опытом, например, для «ЯБЛОКа», 10 тысяч не проблема.

Но для того чтобы могли формироваться реальные политические партии, новые, с новыми идеями, нужно ровно два механизма. Первый — участие в выборах на муниципальном уровне, возможно, на региональном уровне, региональных общественных организаций, а, может, и федеральных общественных организаций, которые в своих уставах прописывают политическую деятельность, чтобы не получилось так, что они решили войти в политику с сегодня на завтра. А второй механизм — вероятно, придется все же отказаться от идеи исключительно партийного представительства, потому что такая монополия, какая существует сейчас, если будет существовать, не даст возможности формироваться новым центрам кристаллизации, новым центрам, вокруг которых возникают партии. Яркие люди, яркие личности должны получать трибуну. Необходимо дать возможность артикулировать нетривиальные идеи, которые могут оказаться рискованными для политических партий, в силу чего не будут озвучиваться в ходе выборов.

Следовательно, мажоритарные округа, в принципе, можно было бы оставить или

даже нужно было бы оставить. А что же касается идей и интересов, здесь абсолютно прав Александр Владимирович — без давления региональных идей, без защиты региональных ценностей федеральные партии становятся только хуже.

Главное обеспечение — это регистрация партий, формирование партий должно быть максимально упрощено, а фильтром могут служить сбор подписей. Он не очень сложный, но, тем не менее, является как бы квалификационным экзаменом — организация показывает, что она, в принципе, способна собрать какое-то количество подписей и организовать выборы.

И надо оставлять максимальные возможности для участия на региональном и местном уровне для общественно-политических организаций, вводить мажоритарные округа, а что касается региональных партий, то этот вопрос очень спорен, и я думаю, что его надо обсуждать. Теоретически я согласен с Сашей, он, безусловно, прав. Но практически, учитывая наши реалии, я был бы осторожнее. Но, конечно же, региональные организации должны быть, потому что федеральные партии, особенно авторитарного склада — у нас они, по преимуществу, устроены авторитарно — не дают развиваться региональным организациям, и создают фильтры для региональных требований.

И еще в чем я хотел бы согласиться с Любаревым — здесь я бы, безусловно, хотел бы с ним согласиться — государство должно максимально отстраниться от регламентирования партийного устройства, это дело самих партий. Авторитарная партия — ради бога, пусть будет авторитарная партия, кто хочет идти в авторитарную партию — пусть идет, это его дело, а уж народ пусть выбирает. Единственное, с чем я не могу здесь согласиться в этом подходе — это в том, сколько человек должно принимать решение. То есть большинство, скажем, 50% плюс 1 голос, должно быть, безусловно, законодательно закреплено, потому что в противном случае возникает просто игра на интригу: 30% объединились так, 30% объединились этак, и руководство тогда получает абсолютно все карты в руки для манипулирования, для создания авторитарных партий. Отказ от требования большинства создает преимущества как раз авторитарным руководителям, ориентированных на интригу, на подковерные игры, вот эта позиция должна оставаться, а о том — женская она, не женская, мусульманская, христианская, это уже не дело государства.

Катаев Д. И.: Я категорически не согласен здесь в первую очередь с Борисом Борисовичем насчет 7 партий. Мне кажется, что партийная система и не только партийная система, а даже система общественных организаций в России сейчас настолько разрушена, настолько бюрократическими усилиями искажена, что мы очень близки к исходной точке, к тому самому питательному бульону, откуда должны заново возникать общественные организации — и неполитические, и по-

литические. Поэтому опираться жестко на партийную, уж особенно на партийную систему выборов просто бессмысленно, мы придем к чисто имитации на самом старте, уже это будет лицемерие, уже это будет фальсификация, по идее, так сказать, с самого начала.

Никуда мы не денемся от обсуждения того, какими партии должны быть. Просто жизнь уже показала: есть или могут быть партии двух типов – вождистские, которые по сути дела представляют из себя коммерческую или некоммерческую структуру из трех, пяти, двадцати пяти человек. С другой стороны, КПРФ – самый, наверное, близкий к реальности пример массовой партии. Мне кажется, что в ближайшее время такие партии будут востребованы, хотя вождистские, не вождистские вернее, а на основе такого ядра, как ядро кометы, такие партии будут, конечно, и должны существовать, раз они востребованы будут. Но массовые партии должны сыграть сейчас очень серьезную роль по той причине, что государство все больше демонстрирует неспособность свою решать реальные проблемы. И все больше общественные структуры, начиная от каких-нибудь инициативных групп в домах или по поводу нехорошего строительства, гаражей или чего-нибудь по экологии, начинают распространяться, квалифицироваться и играть все большую роль, и в том числе политическую постепенно начнут играть, я думаю. Это основа массовых партий. Должны быть и те, и другие, и наверное, промежуточные варианты тоже, полный простор, и пусть расцветают сто цветов.

Колесник С. Г.: Для меня, как для организации и человека, работающего на уровне муниципальных образований, прежде всего важно, чтобы люди могли себя реализовать там, там могут быть эти активные люди, которые создадут какие-то маленькие совершенно общественные организации. Поэтому нужно добиваться более нормального состояния на этом поле и только тогда вырастет что-то в политические другие структуры, на мой взгляд, потому что можно говорить о партиях вождистских, не вождистских – это уже другой разговор, но у нас сейчас, на мой взгляд, серьезнейшая проблема, именно на этом уровне.

Затем, что касается межрегиональных партий. Я просто присутствую в нескольких регионах, должна вам сразу сказать, если мы разрешаем такое в нашей стране, хотя я целиком за либеральные идеи Саши, но мы должны понимать, что, например, есть регион достаточно состоятельный, богатый, который имеет в соседних регионах мощные диаспоры своей коренной национальности, и создание партии национального плана означает просто некий каганат, который будет пробиваться. Поэтому здесь уступка не власти, здесь уступка ситуации должна быть сделана, хотя я целиком за полное освобождение от всяких препонов на пути гражданской активности, но такая страна, как у нас, я это наблюдала просто на своих семинарах, когда люди спокойно высказывались и высказывали такую идею очень активно,

я представляю, во что это моментально выльется.

Кынев: Светлана Григорьевна, не нужно на обман поддаваться того, что если этническая партия, то автоматически сразу — сколько есть этноса, столько будет голов, это чистая иллюзия, нет в мире ни одной этнической партии, процент голосов за которую совпадал бы с долей данного этноса, ну не бывает такого.

Колесник: Саш, дело в том, что я думаю, что иллюзия состоит в том, что если мы разрешим открытое высказывание и организацию открытого типа, то мы получим какую-то более-менее вменяемую ситуацию. Вот в этом я глубоко сомневаюсь.

Шейнис В. Л.: Я за идеальный закон, за идеальный кодекс. Я думаю, что нужно запрос по максимуму, потом можно отступать, сдавать позиции и так далее, но сразу же сделаю одну очень важную оговорку: все-таки этот текст должен ориентироваться на ту реальность, которую мы сегодня имеем. То есть не то чтобы прийти, вот есть некое представление об идеале, такой красавец закон, который мы рисуем, соответственно, своим представлением о красоте.

Катаев: Кодекс идеальный, но не на идеальное общество.

Шейнис: Да, если хотите так.

Второе. Я за то, чтобы параллельно делать вместе с Кодексом, я уже говорил об этом по другому поводу, параллельно законы, которые должны сопровождать Кодекс. Это будут поправки, предположим, в Уголовный кодекс, в КоАП, это будет. Будет довольно короткий закон о референдуме, о назначении референдума, о каких-то наиболее принципиальных моментах, связанных с референдумом, отвечающие тому, что написано в Конституции, Конституционный закон, а все остальное идет в Кодекс. И соответственно, Закон о партиях. Закон о партиях тоже, по-моему, надо готовить, и я не согласен с тем, что Закон о партиях не нужен.

Теперь, что, на мой взгляд, необходимо обязательно отразить в том проекте Закона о партиях, который здесь будет подготовлен. Существенные, а не паллиативные снижения требований к численности партий. И в центре, и в регионах. Давайте вести себя, как на рынке, в этом отношении. Мы, может быть, сойдемся на 20, но давайте заявим 5 или 10, я думаю, что это принципиальный подход.

Теперь статья 37 нынешнего закона, где говорится о том, что партия тогда может существовать, если она участвует в таком-то количестве региональных, местных выборов и федеральных кампаний. Эту статью надо либерализовать.

Дальше есть одно чрезвычайно вредное положение в Законе о партиях. В нашей сегодняшней ситуации, может быть, это самое вредное положение. Партия для регистрации своего регионального отделения должна представить список членов партии. Правда, там оговорено, что ограниченный доступ, но мы знаем, для кого он будет ограничен и для кого не ограничен. Поэтому если мы предельно либерализуем численность партии, то соответственно, и список членов партии на том основании, что вы завысили численность своей партии, на самом деле это мертвые души... Могут ли быть мертвые души? Да, могут быть мертвые души, но если мы предъявляем сравнительно ограниченные требования к численности, то этим снимается искус включения в списки мертвых душ, поэтому только в случае возникновения каких-то форс-мажорных обстоятельств, рассмотрения дела в суде можно потребовать, и то это надо ограничить представлением списка партии. Кроме всего прочего, он не должен храниться сейфах администрации, это дело партии — где она хранит, там и хранит.

Дальше, в законе о партиях написано, что запрещается экстремистская деятельность. Знаете, это тоже, по-моему, чрезвычайно вредное положение, потому что под экстремистскую деятельность подводят то, что не нравится. Возможно, надо изменить соответствующее положение и там, но, во всяком случае, это положение, которое тоже подлежит модификации.

Дальше, необходимо расширить число вариантов, при которых регистрация партийных списков и партийных кандидатов осуществляется в заявительном порядке. Я думаю, правильно введено положение, что парламентские партии не должны ни собирать подписи, ни вносить залог, это хорошо и правильно. Но, во-первых, это надо распространить на партии, которые не преодолели барьер, но, тем не менее, собрали определенный минимум голосов избирателей, потому что это существенно, а не списочная численность партии. И во-вторых, надо подумать над петиционным порядком. Меня восхитила английская система, при которой вносится сравнительно небольшой залог, и сравнительно небольшое количество нотариально заверенных подписей может быть основанием для регистрации партии.

Межрегиональные партии. Я думаю, что если мы уменьшим число регионов, в которых партия должна быть представлена каким-то образом, то вопрос о межрегиональных партиях в значительной мере отпадет. Партия реально может быть представлена в небольшом количестве регионов и считаться федеральной партией, ничего плохого в этом не будет. Там Аркадий предлагает одну треть, я может быть, меньше, одна пятая или еще меньше поставил бы.

По неполитическим объединениям — разделяю позицию автора. Но только учредить условия аккредитации в избирательных комиссиях, это должно быть жест-

ко прописано для общественных объединений, получивших право наблюдения, причем прописано главным образом с такой точки зрения, чтобы никто не мог сказать: а вы не отвечаете этим требованиям. Это не ограничивающая, а гарантирующая статья.

Блоки. Безусловно, восстановить блоки. Если предусмотреть соединение списков, о котором Аркадий говорил, то вообще проблема блоков не то чтобы снимается, а становится в значительной мере менее актуальной. Я за соединение списков, но только по возможности усложнить беспринципные объединения. И запретить присоединение партии, не прошедшей через барьер, к партии, которая его преодолела, потому что здесь может развиваться торговля достаточно беспринципная. Нужны очень четкие правила объединения списков, в том числе предварительное решение съездов с указанием, кто и как будет осуществлять процедуру объединения.

Крыжов С. Б.: Наше законодательство с 1990 года ограничивало, ограничивало, ограничивало свободу выборов и свободу политической деятельности. Я считаю, что те ограничения, которые есть, — на численность партий, на региональность партий, почему нет региональных партий, это ограничение, что только всероссийские могут быть партии. Много ограничений, все эти ограничения. Конституция говорит, что любое ограничение прав должно соответствовать определенным целям и эти цели должны быть объяснены. То есть все ограничения должны быть объяснены, поэтому новый Кодекс, он должен соответствовать праву каждого быть избранным, причем избранным независимо от того, принадлежит он какой-то партии или нет, поэтому вопрос об участии партий в выборах не должен препятствовать каждому человеку быть избранным.

Ну и еще я хотел сказать о том, что есть аспект — контроль за выборами, который сейчас ограничен только фактически участием в конкретных выборах, использующих свое пассивное право. Я считаю, что ограничивать вообще гражданскую активность в направлении предотвращения коррупции в этой сфере никак нельзя, должна быть максимальная свобода.



Скосаренко Е. Е.: Вот я хотела коснуться только одного параметра из обсуждаемых, касательно блокирования списков или соединения, что же выбрать? Здесь мне намного более импонирует позиция Аркадия Ефимовича, потому что, по сути, я не вижу, честно говоря, никаких слож-

ностей в подсчете этих голосов, это просто является механическим инструментом избежать потери голосов избирателей, это же для избирателей делается. А вот относительно блокирования партий, мне кажется, что это как раз наоборот является обманом избирателей. Каждая партия имеет свою внятную политическую программу, она предлагает свою программу политического развития страны. Перед выборами начинать объединяться, что-то перемешивать, зачем? Избиратели голосуют на партийных выборах не за конкретных личностей, идея партийных выборов по смыслу в том, что он должен голосовать за политическую программу развития государства, как он хочет, чтобы его интересы в парламенте защищались, а тут взяли, собрали, какие-то общие списки сделали, зачем это нужно? Это неправильно.

4.3. Любарев А. Е. Послесловие

4.3.1. Для какой ситуации мы пишем Кодекс?

Этот вопрос не раз поднимался в ходе наших обсуждений. Вопрос, действительно, один из ключевых, и я в первую очередь попытаюсь ответить на него.

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 худо 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).

4.3.2. Нужно ли стимулировать партии?

Хотел бы сначала возразить А. В. Кыневу. Александр Владимирович любит выявлять ложные дилеммы. Так вот, по моему мнению, дилемма «партии – благо или партии – продукт самоорганизации» – тоже ложная.

Исторический опыт показывает, что партии – необходимый инструмент демократии. Они, действительно, 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.

В выступлении Б. Б. Надеждина прозвучало классическое представление: «долгое применение пропорционалки ... приводит к тому, что партий становится 5–7, ... долгое применение мажоритарки ... приводит к тому, что партий две». Насчет 5–7 – это, по-видимому, очень приблизительно, может быть и больше, и меньше. Но вот насчет «мажоритарки»... 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.

Возвращаясь к выступлению А. В. Кынева. Он сказал: «Никаких норм, которые бы принуждали граждан, стимулировали их объединяться в партии, быть не должно». Но тут через запятую приведены абсолютно разные вещи. Я согласен с тем, 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, как это начал делать В. В. Игрунов, то придется прийти к мысли, что законодательство вообще не должно предусматривать партии в качестве субъекта избирательного права, субъекта избирательного процесса (впрочем, более последовательно эту идею высказали С. Н. Егоров и Е. Я. Смуглянский на круглых столах в Санкт-Петербурге). 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 sinecур 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.

4.3.3. 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 выступлениях В. В. Лапаевой и особенно В. Л. Шейниса звучало предложение: давайте торговаться с властью: «Мы, может быть, сойдемся на 20, но давайте заживим 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 А. В. Кыневым и О. Н. Каюновым в том, 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 проверяются подписи в поддержку выдвижения кандидатов), и после этого никаких проверок численности, никаких ликвидаций по причине недостаточной численности.

Сколько надо требовать подписей — это отдельный вопрос. Во всяком случае, пример Украины, приведенный А. В. Кыневым, неудачен: для Украины 10 тыс. подписей — это эквивалентно 25–30 тыс. подписей для России. 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 заметил 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.

4.3.4. О запретах партий, созданных по религиозному, гендерному и иным признакам

А. В. Кынев поднял вопрос о запрете на создание партий по религиозному, национальному и гендерному признаку. К сожалению, этот вопрос не получил обсуждения. Его коснулась лишь С. Г. Колесник, но и она акцентировала внимание на вопросе о региональных партиях.

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.

4.3.5. О различных организационных формах партий

К сожалению, на круглом столе не удалось обсудить предложение О. Н. Каюнова о возврате к концепции 1998 года. Лишь Г. М. Михалева возразила на это предложение, однако ее возражение не было всерьез обосновано.

Напомню и расшифрую, о чем идет речь. В 1998 году был принят закон, по которому к участию в выборах допускались только «политические общественные объединения». Как пояснил О. Н. Каюнов, он 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 чле-

нов 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, как отмечалось выше, 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.

4.3.6. О привилегиях (компенсациях) для партийных кандидатов

В своей записке и выступлении я поднял вопрос о том, чтобы для кандидатов, выдвинутых партиями, были предусмотрены некоторые послабления в условиях регистрации, компенсирующие минусы, которые делают выдвижение от партии менее выгодным, чем самовыдвижение (более длительная процедура выдвижения, большее количество представляемых документов, дополнительные обязательства и т.п.).

Однако на круглом столе А. В. Кынев привел убедительное возражение: при смешанной системе такой компенсацией является возможность одновременно баллотироваться в составе партийного списка, недоступная для самовыдвиженцев. Поэтому в других компенсациях необходимости нет.

5. Выдвижение и регистрация кандидатов и списков на выборах

5.1. Любарев А. Е. Основные проблемы

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.

5.1.1. 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 параллельно с 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.

Восстанавливается право любых зарегистрированных общественных объединений направлять наблюдателей на избирательные участки (причем независимо от уровня выборов и уровня регистрации объединения). Кроме того, общественные объединения, зарегистрированные в качестве организации – наблюдателя в соответствующей избирательной комиссии, получают право осуществлять долгосрочное наблюдение.

5.1.2. 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 которых 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 залогам: если внесены и подписи, и залог, и залог внесен правильно, подписи не проверяются. Это связано с большой трудоемкостью проверки подписей.

5.1.3.0 заявительном порядке регистрации

Учитывая, что политических партий сегодня осталось всего 7 и все они прошли жесткий фильтр, включая проверку численности, казалось бы, можно сделать заявительную регистрацию любых кандидатов и списков, выдвинутых партиями. 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 – отсеечение несерьезных претендентов). Дополнительный аргумент – то, что среди партий, успешно выступивших на предыдущих выборах, есть те, что уже проявили свою оппозиционность, и к ним избирательные комиссии могут быть наиболее пристрастны. Главный аргумент против такого варианта – создание для участников выборов неравных условий, что препятствует обновлению депутатского корпуса.

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 участ-

5. Выдвижение и регистрация кандидатов и списков на выборах

ников 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.

Несколько иная ситуация на муниципальных выборах. 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 6), 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).

Здесь важно отметить один нюанс. На муниципальных выборах регистрация без сбора подписей вряд ли даст кандидатам, получившим такую льготу, выигрыш во времени по сравнению с кандидатами, которым приходится собирать подписи: собрать десяток подписей можно быстрее, чем провести собрание, а тем более конференцию по выдвижению кандидата. Поэтому данная льгота для выдвиженцев избирательных объединений по сути является не преференцией, а компенсацией.

5.1.4. 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 залогом, 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 следу-

ет 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 «потолка» избирательного фонда.

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.

5.1.5. 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 «заклучений» 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 избирателя 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.

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 пре-

пятствовать сбору подписей в пользу оппозиционных кандидатов и партий. Однако, по-видимому, эти опасения преувеличены: процесс достаточно открытый, 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 залого).

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.

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 медленно.

В-четвертых, допустимый избыток представляемых подписей установлен на уровне 20%. Это среднее между положениями законов 1997 года (15%) и 2002 года (25%).

5.1.6. 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 представлена 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.

5.1.7. 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 экстремист-

ской деятельности это относится и по действующему закону). При этом заявителем, оспаривающим решение избирательного объединения о выдвигении, может быть только член данного объединения, но не избирательная комиссия или Минюст.

Перечень признаков экстремистской деятельности должен быть 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 законодательства об интеллектуальной собственности не должно быть основанием ни для отказа в регистрации, ни для ее отмены.

5.1.8. 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.

5.1.9. 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 членами 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.

5.2. Выдержки из стенограммы Экспертного круглого стола на тему: «Законодательное регулирование выдвижения и регистрации кандидатов и партийных списков». 16 июня 2009 года

Надеждин Б. Б.: Главная проблема, которую приходится решать, это найти баланс между двумя крайностями.

Первое — чтобы не мог кто попало выдвинуться в кандидаты, чтобы не было сотен каких-то людей, которые выдвигаются в кандидаты с разнообразными целями, не связанными с победой в выборах. А с другой стороны, нужно сделать так, чтобы вообще можно было зарегистрироваться более или менее заметному, известному человеку, который ставит политические задачи. При этом было бы не очень просто его не допустить к выборам, ибо он кому-то мешает.

На мой взгляд, нужно четко разделить две ситуации: одна — это выдвижение списков, и другая — выдвижение кандидатов в округах. Если мы говорим про ситуацию со списками, то есть про пропорциональную систему, на мой взгляд, здесь нужно просто написать, что выдвигают эти списки политические партии, точка.

Дело в том, что даже если произойдет либерализация политического режима, то уже сформированы политические машины, которые накрывают весь спектр. Да, эти замечательные 7 партий накрывают абсолютно весь спектр, который может быть. Даже если произойдет слом вот этой монополии «Единой России», то существующих партийных машин достаточно, чтобы они все вместе были против расширения этого рынка.



Поэтому, мне кажется, реалистичным является представление о том, что в обозри-

мой перспективе партий будет мало. Следовательно, если мы говорим про списки, то партии и точка.

По поводу муниципалитетов отдельная история. Если про выборы по спискам региональные и федеральные — конечно, партии и точка, то по муниципальным выборам, мы в прошлый раз это говорили, желательно оставить участие общественных организаций в качестве субъектов выдвижения.

Теперь отдельная история — это выборы в округах. На региональных выборах по округам, которые в большинстве регионов существуют, выдвижение должно осуществляться двумя путями, в моем понимании. Первое — это та же самая федеральная партия любая выдвигает кандидата, точка, читай выше. Плюс должна быть возможность на региональном уровне выдвигаться кандидатам, и здесь сто-процентно никакого сбора подписей, потому что сбор подписей на территории с населением там, условно, больше 50 000 человек — это просто бессмысленное мероприятие. Там включаются машины политтехнологические и так далее, никто не собирает никакие подписи, вы знаете. Точнее, по-другому скажу, те, кто их собирает, обычно не регистрируются, а те, кого надо регистрировать, они приносят мусор, но их регистрируют.

Другая ситуация на выборах муниципальных. На мой взгляд, единственным местом, где должен существовать сбор подписей как квалификация, являются небольшие поселения, при том что количество подписей, которые нужно собирать, не должно превышать там, например, 100. Грубо говоря, должна быть возможность хотя бы теоретическая этих людей привести в комиссию или в суд. Потому что, на мой взгляд, единственным способом реально проверить, если уж возник вопрос, была ли собрана подпись, является подтверждение этого человека: «Да, я поставил».

Других способов, на самом деле, я не знаю, потому что я хорошо знаю, как их проверяют. Механизм сбора подписей, говорю это совершенно ответственно, в последние 4 года использовался исключительно для отсева негодных кандидатов и больше никак. Теперь основным, на мой взгляд, должен быть залог — самая простая и честная система.

Дальше. Мероприятие под названием «отказ в регистрации», равно как «отмена регистрации», должно просто исчезнуть навсегда. Если доказано, что человек нарушил какие-то законы, скажем, финансирования, да не вопрос, наказывайте его, штрафуйте, сажайте в тюрьму, не вопрос. Ты стал кандидатом, но посидишь в тюрьме пару лет, потому что ты финансировал вчёрную, ну я условно говорю. Но нету никакого другого применения этим нормам квалификации, типа диплом не

принес, кроме одного — отсеять неугодных кандидатов, я не знаю другой практики применения этих норм, она мне неизвестна. Ситуация, когда какой-то бандит, уголовник, убийца там, педофил, выдвигается на выборы и при этом скрывает от избирателей, кто он есть, в нашем информационном обществе смешна, через 3 дня про это будет знать вся страна.

Поэтому этот жанр должен отсутствовать в принципе, должна быть простая система — принес протокол съезда, если это партия, принес залог, да, и до свидания, нет вопросов таких. Информацию, какую о себе не сказал, очень просто — это проблема комиссии. А игра под названием «принесите мне копию Вашего паспорта, а то мы не уверены, что ты гражданин России», ну это анекдот просто. А еще эти истории с приносом туда копий, внимание, заверенных печатью, каждой страницы трудовой книжки. Зачем, зачем это? Вот у кого-то есть сомнения, что я работаю там зав. кафедрой права МФТИ, есть сомнения? Не вопрос, позвоните на кафедру права.

Дальше. Каковы реальные риски того, что слишком либеральные правила приведут к неконтролируемому потоку желающих стать там мэрами, депутатами и так далее, и так далее? На мой взгляд, гораздо ниже, чем в 90-е годы, намного ниже. На мой взгляд, желание людей толпой на всякий случай выдвигаться на выборах — оно прошло, ну как детское такое, болезнь. Проблема — найти людей, которые хотят стать депутатами поселений, понимаете, на уровне района еще конкуренция есть, в поселениях вообще проблема просто.

Резюмирую. Первое — нельзя, на мой взгляд, всерьез бояться какого-то массового похода в президенты, в мэры и депутаты, это было, но сейчас вряд ли. И второе — максимально упразднить возможности по каким-то причинам человека не пустить на выборы.

Прохоров В. Ю.: Никакой полный общеполитический спектр от левых до правых, конечно, в нынешней ситуации существующими партиями не покрывается. Если в стране действительно наступит реальная перестройка или реальная реформа, безусловно, этих партий будет много. Но в чем я действительно согласен с Борисом Борисовичем: никакого «прорыва» на сотни партий ожидать, к счастью, в любом случае не приходится. В случае либерализации будет, видимо, несколько десятков партий — это вполне нормально.

Надо предусмотреть в законодательстве возможность блоков. Это нормальная международная практика сотрудничества партий, которая есть в Европе. То есть это практически есть в большинстве европейских стран.

Теперь собственно по выдвижению кандидатов и избирательных объединений. Мало вообще говорится, что есть такая существенная экономическая и гражданско-правовая составляющая в процессе выдвижения, как аренда зала. Вот я столкнулся на последних президентских выборах с тем, что, как известно, 500 человек нужно собрать в одном месте для реализации первоначальной инициативы по выдвижению кандидата. Ну, слава богу, мы при выдвижении Буковского умудрились это сделать, благодаря пробивной энергии наших правозащитников и помощи принципиального центра Сахарова. А так все залы, которые пытались арендовать и Каспаров, и некоторые другие инициативные группы (например, от так называемой «патриотической оппозиции») – все в последний момент отказывали. Под предлогом того, что у них якобы какая-то проверка или еще что-то. Однако на самом деле все понимают, почему – под явным нажимом власти на бизнес. Поэтому мне кажется, что гражданско-правовая – или экономическая – составляющая в выборах, она все больше растет. На бизнесменов и на тех людей, кто еще остался экономически активным, власти давят (прежде всего в данном случае – на владельцев помещений), а те по надуманным предлогам отказывают.

Мне кажется, что здесь в Законе надо максимально предусмотреть: если за какое-то время до даты проведения собрания было получено согласие арендодателей и заключен договор, то накладываются серьезнейшие и существенные штрафные санкции за последующий отказ в предоставлении помещений. Надо как-то предусмотреть ответственность – в том числе и субъектов экономического процесса. Я понимаю, что в нормальных общественно-экономических условиях это решается иначе, потому что арендодатель – он сам себя уважает и блюдет свой коммерческий интерес, ему интересно сдать кому-то свое помещение в аренду, хотя бы для проведения какой-то инициативной группы. У нас, конечно, все иначе, у нас придется все, видимо, вносить в избирательный закон, в том числе и вот эту гражданско-правовую составляющую.

Есть такой фундаментальный вопрос, как излишнее ограничение пассивного избирательного права, которое было введено в одном из последних циклов изменений избирательного законодательства, в 2006 году. Это о запрете баллотироваться для граждан, имеющих второе гражданство, или, что само по себе вообще не имеет аналогов нигде в мире, имеющих право на постоянное проживание в другой стране. Кстати, напомню, что один из судей Конституционного Суда, Анатолий Кононов – он выразил хорошее особое мнение по делу Кара-Мурзы-младшего о том, что, конечно же, нормы совершенно беспредельны.

Далее – возможность внести изменения в документы. То, о чем говорил Аркадий Любарев, совершенно верно, но нужна санкция за неисполнение. Я помню, что у нас в СПС был случай в марте 2007 года, когда в Пскове нам не дали внести из-

менения, не предупредили о том, что были у кандидатов те или иные претензии к документам. И Верховный Суд занял такую позицию: да, это, конечно, нехорошо, но санкции-то в отношении избиркома нет. Здесь надо строго говорить о том, что если на тот момент комиссии было известно о том, что нужно внести те или иные изменения, и она вовремя не сказала, значит, на этом основании никакого отказа в регистрации быть просто не может.

И последняя ремарка. Если вообще осуществлять по закону сбор подписей, то только при тех условиях, что каждый сборщик подписей и вообще человек, поставивший подпись, может прийти и подтвердить свою подпись. Я обращаю внимание, напому всем присутствующим, что уже были прецеденты как раз по питерскому «Яблоку», когда люди подтверждали: «Да, это наши подписи». А им формально-логично сказали: сейчас вы говорите, что это ваши, а может, вы хотите помочь партии, а на тот момент это были не ваши подписи! Поэтому само по себе уменьшение количества подписантов до того числового значения, когда они могут прийти и подтвердить, оно не будет играть роли, если это не будет сопровождаться какими-то дополнительными процедурами. Действительно, если человек подтверждает, что это его подпись, то этого должно быть вполне достаточно. Потому что, как известно, одной-единственной подписи для хорошего эксперта при проведении исследования мало, это вам любой скажет, что одной-единственной подписи мало. А, во-вторых, никто ее по таким делам не проводит, мне лично неизвестно ни одного случая по избирательному делу в суде, чтобы назначали полноценную почерковедческую экспертизу. Действительно, этот вопрос надо решать как-то иначе в самом законе.

Шибанова Л. В.: Я просто хочу сделать несколько ремарок, выйдя из роли ведущего. Есть моменты, которые мы видим со стороны как общественная организация. Партии, с нашей точки зрения, получают незаконные преференции на выборах всех уровней. Кандидаты-одномандатники от партий, имеющих фракции в Государственной Думе, идут без залогов, без подписей. С моей точки зрения, это очень несправедливая уже сложившаяся тенденция. Во-первых, у партии есть список, у партии есть места по спискам, которые они распределяют при смешанной пропорциональной системе в Государственной Думе и, уже на сегодняшний день, даже в законодательном собрании. И партии получают определенные преференции уже в этом, а одномандатники — это одномандатники. Эти места должны быть абсолютно конкурентными. Все, кто баллотируется по одномандатным округам, должны идти на равных. Здесь любые преференции кандидатам-одномандатникам от партии, с моей точки зрения, абсолютно неразумны. Это первое.

Второе. Когда мы говорим о том, что партии имеющие представительство в Государственной Думе, не собирают подписи, то какое огромное различие по

финансированию в данном случае они получают в период избирательной кампании. Мы опять получаем результат, когда партии, не прошедшие на предыдущих выборах, но имеющие достаточно сильный политически активный электорат, они уже значительно проигрывают на первоначальном этапе, потому что они финансируют сбор подписей, что требует значительных финансовых ресурсов, которые фактически уменьшают их возможности вести агитацию.

С моей точки зрения, партия, прошедшая в парламент, уже достаточно сильная партия, для того чтобы иметь финансовый ресурс и собирать подписи; людские ресурсы, для того чтобы собирать подписи и поддерживать свой имидж. Мне кажется, идеальная политическая конкуренция должна поддерживать равные политические права для всех в период избирательных кампаний. И здесь никаких преференций вообще быть не может.

Что касается проверки подписей, сбора подписей. Действительно, процедура сбора подписей становится, с моей точки зрения, практически невозможной — закрытые подъезды, где собирать подписи, как пройти к этому самому избирателю? И то количество подписей, которое требуется, даже на выборах в законодательное собрание, это просто немеренное количество подписей, реально собрать это правда нельзя. Можно собирать только по трудовым коллективам что, как правило, и делает административный ресурс. Действительно, надо уходить от этого, уходить от количества. Просто отказываться полностью от сбора подписей и перейти только на залоговые нельзя, залоговые — это тоже некий финансовый ценз, который, в общем-то, с моей точки зрения, становится определенным барьером для некоторых кандидатов. Опыт наблюдения на выборах показывает, что есть кандидаты в небольших округах, которые реально собирают подписи, потому что они действительно популярны, известны, не на федеральном уровне, а на региональном уровне. Поэтому сбор подписей и залог должны быть — но в разумных пределах.

Что касается не регистрации кандидатов по разным придиркам к документам. У нас был такой спор с одним председателем избирательной комиссии: он очень радовался, что сумел найти возможность не зарегистрировать московского кандидата (выборы были в региональный совет). Я не помню точно, к чему были конкретные претензии, но это были придирки мелкие, к документам. И вот я привела пример: «Представьте себе, вы пришли за новым паспортом, а при этом вы неправильно заполнили анкету, вам возвращают анкету и говорят — паспорта у вас больше не будет, все!». Ситуация у нас на выборах абсолютно аналогичная. Незарегистрированный кандидат, потому что анкету неправильно заполнил, совершенно надуманная придирка, а фактически лишили кандидата его конституционного права избираться. И это сплошь и рядом.

С моей точки зрения все, что касается неточности заполнения документа, вообще ответственность, которая лежит на избирательной комиссии. Избирательная комиссия для того и сидит, чтобы взять паспорт, в соседнем кабинете отсканировать, взять копию диплома, если он не принес, попросить донести и так далее. В общем, ее обязанность правильно собрать документы.

С моей точки зрения, надо очень жестко предусмотреть именно ответственность избирательной комиссии за правильное оформление документов. Конечно, непредставление документов может послужить причиной не регистрации, но никак не придирки по каким-то мелочным пунктам. Поэтому действительно, обсуждать надо очень детально многие вещи, которые надо отсеять просто на первоначальном уровне.

Кузнецов М. И.: Мне кажется, если исходить из принципиальных вопросов, то я здесь склонен к тому, чтобы действительно больше шли в сторону уменьшения требования существенного, потому что на самом деле, собственно, почему такие жесткие ограничения?

Первый тезис был такой, чтобы не было преступников, второй, чтобы не было просто много, чтобы не тратить много денег. Третье, чтобы просто не засорять избирательный эфир. А какие еще, собственно говоря, почему нужно устраивать очень жесткие ограничения? И мне кажется, что здесь я в каждом из случаев шел бы в сторону пробования уменьшения жесткости требований. Например, кому разрешить регистрироваться, не сдавая подписи. То есть сегодня это те, кто в Думе. Второй вариант, который был предложен, — это те, кто на выборах преодолел более низкий порог.

Следующий шаг: все, кто участвовал в предыдущих выборах, имеет право и дальше участвовать, условно говоря, потому что он уже предъявлял какие-то свои доказательства, что это нормальная структура, которая может в политическом пространстве существовать. В этом смысле, конечно, всякие новые, — они должны пройти целый ряд процедур.

Я согласен, что не должно быть здесь возможности партийного выдвижения одномандатников с привилегиями. Если он индивидуально выдвигается, то у него уже есть привилегии, связанные с тем, что ему помогает крупная структура, на самом деле это очень большая привилегия.

Что касается документов, мне кажется, действительно, можно было бы ранжировать сведения, которые представляются, по определенным рангам. Есть нечто, что вообще для сведения, есть некая информация, которую каждый может предста-

вить, а может не представить без всяких соображений, другая информация, о которой можно сказать, что эти сведения, в принципе, нужны.

Скосаренко Е. Е.: Борис Борисович предложил вопросы выдвижения передать на уровень партии. Это категорически неправильно, потому что избиратели имеют не только право знать, каким образом они могут выдвигаться посредством партийным механизмов, но и право на то, чтобы условия выдвижения были демократическими. Я не знаю, что напишет партия и как ее список будет выдвигаться. Но у меня большие сомнения в том, что это будет демократично. Если мы не рассмотрим принципы и критерии в законе, не решим, какой партийный орган будет выдвигать список, избирательное право гражданина может быть нарушено.

Аркадий Ефимович предлагает заменить подписи двумя возможными вариантами на выборах регионального и федерального уровня. Это сбор подписей под наблюдением членов комиссии и сбор подписей в нотариальном порядке. Каждый вариант у меня вызывает возражения. Как это будет организовано? Сбор подписей под наблюдением членов комиссии: они на улице будут наблюдать за этим? Нотариальный порядок тоже вызывает сомнения. За определенные деньги нотариус заверит вам что угодно. Был там избиратель, не было его — не узнаешь. Может быть, это лучше, чем существующая практика, увы, готового решения этой проблемы у меня нет.

Еще надо сказать относительно документов. Какие документы на выборах при регистрации кандидат должен предоставить? Понятно, что самое минимальное количество. И при выдвижении — пусть предоставляет только заявление и паспорт, почему нет? Только из его заявления необходимо убрать обязательство в случае избрания прекратить деятельность, несовместимую со статусом депутата. Зачем оно, непонятно.

Насчет регистрации. Не может являться основанием для отказа в регистрации факт непредставления документов, которые не имеют отношения к избирательному цензу. Об образовании, например. Штрафуйте, пишите в информационных лентах, что человек документа не предоставил или что у кандидата нет высшего образования, хотя он писал, что есть. То есть надо довести информацию до сведения избирателей, но кандидата оставить в бюллетене. А человек прочитает на стенде и решит: голосовать или нет.

Дмитриев Ю. А.: Прежде всего по поводу избирательного залога. В свое время немало копий было сломано Центральной избирательной комиссией, для того чтобы такой институт избирательного права имел право на существование в нашей стране. Действительно, была масса возражений по этому поводу, аргументы,

которые и сегодня приводились, что он на пользу олигархов. Но в конце концов этот институт появился. И когда он был уничтожен, это вызвало большое недоумение, потому что он себя ничем серьезным не скомпрометировал, по крайней мере, таким количеством негатива, как, скажем, сбор подписей.

Поэтому я за то, чтобы был восстановлен избирательный залог. При всем том количестве недостатков, которые связаны со сбором подписей, полностью отказываться от него нельзя, и вот почему. Дело даже не в том, что сбор подписей объективно дешевле, чем избирательный залог, хотя требует большей суеты. Я полагаю, что есть ряд политических партий, которые просто по идеологическим соображениям, по уставным и программным требованиям не пойдут на избирательный залог. Другое дело, как действительно защищать этот процесс, чтобы максимально защитить его от негатива, который в нем сегодня присутствует. Это первое.

Второе, что касается количества партий. Действительно, те семь партий, которые существуют, будут яростно сопротивляться созданию восьмой, девятой и так далее, это очевидно. Но совершенно очевидно, что нам предстоит реформирование партийной системы страны, особенно к предстоящим президентским выборам. И в этой связи, наверное, действительно, нужно продумывать те изменения в закон о политических партиях, которые бы действительно сделали возможным создание такой партии-однодневки, которая в одночасье окрепла и потом перестала существовать или превратилась в то, что называется сегодня партия «Единая Россия», которая в действительности партией не является.

Вопрос о разрешении региональных политических партий. Поскольку у нас все больше и больше субъектов обезьянничают, копируют федеральный уровень и создают полностью пропорциональную избирательную систему по формированию региональных законодательных собраний, то такие партии, конечно, необходимы в регионах. Другой вопрос, какова должна быть правовая основа для их формирования, то есть должен ли это быть региональный закон о политической партии, не имеющий никакой корреляции с Федеральным законом о политических партиях? Вы представляете, какая опять разногласица пойдет в субъектах Федерации по порядку формирования региональных партий. Поэтому наряду с разрешением региональных партий Федеральным законом «О политических партиях», на мой взгляд, необходимо дать хотя бы принципы этого процесса, может быть, количественный состав, какие-то требования формального характера о порядке регистрации, о наборе документов, которые нужно представить. С тем, чтобы, с одной стороны, не было произвола со стороны региональных властей, а с другой стороны, чтобы не допустить произвола политического.

Я поддерживаю предложение о возобновлении блоков, это действительно обще-

мировая практика и не надо от нее шарахаться.

И последнее. Я поддерживаю идею снижения заградительных барьеров, но я понимаю, откуда эти проценты, они все с потолка. И их можно подтвердить только опытным путем: подтвердили, что 7 — это много. И идея снизить заградительный барьер на федеральном уровне до 4 — идея здравая. Но я хотел бы понять другое, почему на региональных и муниципальных выборах этот процент выше, 5? Почему, собственно говоря, для того, чтобы избрать депутата регионального парламента, нужно приложить больше усилия, чем для формирования Государственной Думы. Давайте тогда и там, и там 4%, чтобы никому не было обидно.

Попов С. А.: Первое: я хотел сказать несколько слов о самом либеральном способе, известном мне, выдвижения кандидатов в депутаты. В Петербурге выборы были муниципальные, у нас у одной барышни, она депутатом не стала, но выяснилось, что она баллотироваться может, только накануне выборов. А мама ее живет в настоящее время в Финляндии, и мама ее тоже баллотировалась на муниципальных выборах в Финляндии. Так вот выяснилось, что маме было достаточно отправить заявление по электронной почте, чтобы баллотироваться. И вопросов о том, чтобы принести паспорт, как-то и не стояло.

Мне кажется очень важным вопросом, который здесь был затронут вскользь, — это вопрос об ответственности комиссий избирательных. Я имею в виду ответственность за то, что принимали неправильные решения. Мне в своей деятельности достаточно много приходилось читать решений избирательных комиссий. Так вот, и при том же те самые комиссии, которые в своем глазу бревна не видят, видят малейшую соринку в другом, за свои решения никак не отвечают.

По поводу подписей. На самом деле, достаточно легко сделать так, чтобы подписи были проверяемые. Для этого надо, чтобы человек писал не только подпись и дату, а писал более длинный текст, это можно компенсировать уменьшением числа подписей. То есть мы уменьшаем трудозатраты на одну подпись. Сейчас в действительности подписи проверить полноценно нельзя. По поводу сбора подписей, вопрос в том, что когда говорится, что подписи собрать невозможно — не верю я в это. Собирал я подписи, собирал честно, могу поручиться, в Петербурге собирать намного проще, он более компактный. И в 2003 году собирал подписи, и когда были выборы в 2007 году, в Законодательное собрание. Претензий не было. У партии «Яблоко» были претензии по подписям, которые другие сборщики собрали, а уже как они собирали, это вопрос на совести сборщиков. И когда я слышу о том, сколько стоит сбор подписей, — беда в нашей стране, политическая культура состоит в том, что добровольцев практически нет. В зарубежных странах работают добровольно, потому что они поддерживают того или иного кандидата,

денег за это не берут, не принято это. А у нас ставится вопрос: сколько я могу заработать. И рисуют подписи не потому, что нельзя собрать, а потому что стоимость нарисованной подписи во много раз меньше, чем настоящей, а перед штабом вышестоящим отчитываются по числу подписей.

Что касается сбора подписей под наблюдениям членов комиссии, мне представляется это нереальная вещь, она, может быть, в Москве реальна, а в нашей стране, которая разбросана... Как в Якутии будут собирать, расскажите мне про это.

Вопрос о предпочтениях выдвинутых партиями людьми, тем, кому не надо собирать подписи. На самом деле, проблема еще и в том, что для сбора подписей или какой-то регистрации требуется время. Поэтому для одних избирательную кампанию нужно начинать раньше, для других позже, вот это принципиальное расхождение. А вот чего я не знаю — это практика в других стран. Есть предпочтения у каких-то кандидатов, я честно говоря, это не знаю.

Последнее, что я бы хотел сказать, — про блоки. Я, честно говоря, хотел бы получить список, в каких странах блоки есть, в каких нет. Но я могу сказать, создание блоков, оно очень сильно затрудняет дальнейшее законодательство. Вот блок прошел, все партии получают преимущество или никто после распада блока? Я просто хочу сказать, что при этом получается масса юридических проблем. Я здесь не противник и не сторонник, мне, честно говоря, все равно, но это вопрос о том, в каких странах блоки существуют, для меня это было бы интересно. Я могу несколько стран привести, где они есть, но когда говорится то, что блоки всюду, не верю.

Любарев: Я присоединяюсь к вопросу Сергея Алексеича, очень хотелось бы знать реальную международную практику. Если берешь учебник по зарубежному праву, там написано про соединение списков, вот я в прошлый раз и пытался убедить в том, что соединение списков — это достаточно удобный и практичный, демократичный вариант. Во всяком случае, хотя большинство меня раскритиковало, я так и остался при том убеждении, что это вариант лучше, чем ранее существовавшие избирательные блоки, но вот я думаю, что по этому поводу нам придется дискуссию продолжать.

Вот, кстати, хорошее было замечание у Екатерины Евгеньевны по поводу того, зачем писать обязательство прекратить деятельность, не совместимую с депутатством, если можно безнаказанно это обязательство нарушить. Вот давайте думать о том, как сделать так, чтобы это было нельзя безнаказанно нарушить, потому что это совершенно безобразная практика. Просто, действительно, сначала заставили всех писать обязательства, потом попытались придумать санкции за его нарушение, потом эти санкции совсем отменили. Действительно, получается глупо. Нет,

наверное, все-таки санкции нужны, потому что не должен кандидат баллотироваться, если он точно знает заранее, что он депутатом не станет.

Вопрос о конкуренции в небольших поселениях. Наверное, в небольших поселениях и раньше не было особенно конкуренции, сейчас ее нет, там вполне правильно вообще какие-либо фильтры отменить и делать заявительный порядок регистрации, что, кстати, предусмотрено уже даже в действующем законе.

Попов: Вы когда-нибудь проводили в маленьких поселениях или только из общих соображений думаете, как там проходят выборы? Вот реально, в больших поселениях каждый из нас участвовал в выборах, а вот в маленьких поселениях мы почему-то думаем, что нам все понятно, а там тоже есть свои интриги, они совершенно другие, но они есть.

Любарев: Я с вами согласен, нам действительно не хватает информации, мне тоже очень хочется эту информацию получить.

Мисник Б. Г.: Я бы не сказал, что все партии будут протестовать против появления новых партий, я за то, чтобы они появлялись, те же, кстати говоря, социал-демократы реальные, которые бы левые протестные настроения охватили, потому что на самом деле не вся политическая ниша охвачена существующими политическими партиями, это совершенно верно, у нас нет настоящей, вообще говоря, партии трудящихся, лейбористской партии и тому подобное, и такая партия поневоле появится.

Вы знаете, когда был заявительный порядок на выборах? Это выборы директоров предприятий по закону о трудовых коллективах в конце 80-х годов. Все, человек ставил свою фамилию, заявлял программу, выдвигался на общем собрании, и выбирал открытым голосованием. Такого навывбирали на всякого рода маленьких заводах и предприятиях, таких, мягко говоря, людей конъюнктурного плана, что потом это долго-долго пришлось возвращать в нормальное русло. Поэтому, казалось бы, демократический чисто заявительный порядок должен иметь какие-то ограничения всегда.

У меня ощущение, что никто не проверяет подписи. Это миф о том, что подписи проверяются, проверяется их достоверность, проверяется их наличие, просто выполняются определенного рода команды – гласные или негласные о том, что эти у нас проходят, а эти не проходят – вот и все. Поэтому никакого физического смысла в почерковедческой экспертизе, иные экспертизы, как доказали наши судебные процессы по Санкт-Петербургу и Карелии, роли не играют в Верховном суде, никакой роли не играют.

Но просто этот механизм себя полностью, мне кажется, изжил и надо от него, с моей точки зрения, отказываться, хотя предложить что-либо разумное по этим ограничениям, наверное, чрезвычайно трудно.

По ограничению залога вы уже сказали, и спасибо, потому что неразумные размеры залога, в том числе в Санкт-Петербурге, похоронили наши надежды на участие в выборах наряду с другими причинами.

У меня тоже нет однозначного представления о том, что блоки — это полезно на всех уровнях.

Единственной привилегией одномандатника от партии является то, что он заявляет о своем выдвижении этой партией. Все остальное он должен делать так же, как все остальные кандидаты.

Садовникова Г. Д.: Очень хороший дискуссионный тон нашей встречи задал Борис Борисович Надеждин своим полемичным выступлением. Но я бы позволила себе не согласиться с тем, что если реальность такова, что партий столько, и они, сами партии, против того, чтобы пустить на этот рынок еще и другие партии, значит с этим надо смириться, узаконить все. Но если у нас есть статистика убийств, еще каких-то преступлений, что же, с этим надо смириться, узаконить, не бороться? Мне кажется, как раз максимально следует облегчить регистрацию самих партий, не надо бояться, что 150 будет.

Потом, почему бы партиям, в том числе не имеющим мест в Думе, не дать права без сбора подписей выдвигать партийные списки. Их ведь всего 7, и партии, чтобы зарегистрироваться как партии, уже прошли такие круги ада, уже в определенной степени доказали, что имеют сторонников. Мне кажется, что сбор подписей вообще в отношении партий следует отменить.

Что касается проверки процедуры сбора подписей, возражу Борису Григорьевичу: имею некоторые основания предполагать, что проверяются подписи, поскольку будучи членом Научно-методического совета при ЦИКе России, участвовала в проверке одной из жалоб на несправедливое, по мнению членов партии, список которой не зарегистрирован из-за нарушений при сборе подписей, экспертное заключение о том, что более установленного числа подписей не соответствует закону. И там действительно эксперты скрупулезно разбирались, почему они посчитали эти подписи недействительными. Но в целях повышения доверия к этим экспертизам, может быть, целесообразно установить в каком-то нормативном акте, возможно, в акте ЦИК России, для экспертов какие-то руководящие указания, рекомендации в том плане, чтобы они не заявляли о недействительности подписи,

если там не усматривается фальсификация, а присутствуют какие-то мелкие нарушения не очень простой процедуры сбора подписей. Главное же — убедиться, что избиратель ставил подпись, а не кто-то сфальсифицировал, заполнив одним почерком все избирательные листы. Для этого и нужна экспертиза, а не «блех ловить», то есть из-за мельчайших неумышленных нарушений в оформлении подписи считать недействительными.

Все можно довести до абсурда, поэтому если и оставлять сбор подписей в отношении отдельных кандидатов – одномандатников, то, наверное, здесь нужен какой-то нормативный акт, для того чтобы мелкие такие нарушения не были основанием для отказа в регистрации целого партийного списка, который утверждался съездом партии.

Главное, что я хотела сказать: для чего нужны выборы, а не жеребьевка, например? Чтобы обеспечить представительство разных социальных слоев, групп, страт, как сейчас модно говорить. А у нас никто не предложил, чтобы общественные объединения иные, кроме партий, участвовали хотя бы в региональных выборах. Их участие в местных и то, я чувствую, на нет сойдет, но в региональных-то почему бы не разрешить, что такого? То, что блоки ликвидировали, это же тоже снижает представительство отдельных каких-то интересов общественных в наших представительных органах власти.

Отказ в регистрации: легкость этого отказа в регистрации лишает представителей достаточно большой группы людей, поэтому согласна с предложением о том, что надо бы жестко предусмотреть обязанности избирательных комиссий при регистрации кандидатов помогать им, а не ловить на ошибках, ответственности как самих комиссий, так и работников, как физических лиц.

Согласна с предложением о сохранение избирательного залога, установлении разумного предела. Считала бы, что нужно прописать страховочный характер, то есть можно на всякий случай внести залог и собирать подписи, как это было. А почему убрали этот страховочный характер? Я считаю, что безмотивно. Это усилило бы гарантию участия в выборах, в конце концов, усилило бы представительство.

Шибанова: Спасибо, коллеги. Если посмотреть на эту разводку, которую мы с вами определяли в самом начале, то, наверное, можем некий все-таки итог подвести нашей дискуссии. Это заявительная регистрация или нет. Я по себе ставила плюс/минус у выступающих, мне показалось, что заявительная регистрация для уже зарегистрированных партий, не победивших в Государственную Думу, а именно заявительная регистрация для всех политических партий на перспективу ближайшего десятилетия, мне кажется, рассматривалась в нашей дискуссии как положи-

тельный фактор.

Вторая развилка, о которой мы тоже заявили, — это равны или на равны льготы для одномандатников, мне показалось, что большинство склоняется к мнению, что кандидаты-одномандатники должны выступать на равных условиях, за исключением того, что позиционировать себя членом политической партии, если таковым является. Но, в принципе, это единственная льгота, которая может присутствовать.

Следующая развилка, о которой мы тоже говорили — это регистрация по подписям. Вот здесь мне показалось, что дискуссию надо продолжить. Все-таки мы в большинстве случаев соглашаемся, что сбор подписей надо оставить, потому что этот институт полностью уничтожить нельзя. Но механизм пока до конца не продуман. и я думаю, что мы можем вполне еще поискать некий механизм.

Вернуть залог, тут не было вопросов вообще, все абсолютно за возврат залога со снижением возможных высоких барьеров, высоких сумм.

Проверка документов — здесь тоже не было вопросов, здесь все высказались за четкий перечень обязанностей избирательной комиссии. То предложение, которое Аркадий Ефимович делает, — это четкий перечень сведений, которые необходимо представить кандидату, и ограничить этот перечень, — вот эти моменты, мне кажется, все поддержали.

5.3. Любарев А. Е. Послесловие

5.3.1. О сборе подписей в больших избирательных округах

Ряд выступавших подтвердил высказанный мной тезис о том, что в больших избирательных округах традиционный сбор подписей себя изжил. Однако правы и те, кто не считает возможным отказаться совсем от регистрации на основании подписей избирателей. Кроме того, полагаю, что не следует ни в одном из случаев ограничиваться лишь одним способом регистрации.

В материале, подготовленном к круглому столу, предлагалось два варианта замены традиционного сбора подписей: сбор подписей в определенных местах под

наблюдением избирательных комиссий и сбор нотариально заверенных подписей. Второй вариант не получил никакой поддержки, и его следует отвергнуть. Что касается сбора подписей в определенных местах под наблюдением избирательных комиссий, то эта идея ранее получила поддержку некоторых экспертов, и ее стоит попытаться реализовать в проекте Кодекса.

В частности, в Кодексе должны быть установлены минимальный норматив количества мест для сбора подписей (например, не менее одного на 100 тыс. избирателей) и минимальное время работы таких мест, а также определенная процедура заверения подписных листов членами наблюдающей избирательной комиссии.

Конечно, легко обсуждать то, что знакомо, а к новым идеям, пока не будет понятно, как они реализованы в нормативном виде, отношение будет настороженное. Это произошло и с идеей сбора подписей в определенных местах под наблюдением избирательных комиссий. Думаю, что при всех недостатках данного механизма он будет для больших избирательных округов при грамотной законодательной реализации значительно лучше, чем традиционный сбор подписей. При этом не следует забывать, что сохраняется альтернативная возможность регистрации в виде избирательного залога.

Сбор подписей в определенных местах под наблюдением избирательных комиссий имеет еще одно достоинство, не отмеченное мной ранее. При таком механизме целесообразно процедуру проверки подписей децентрализовать, 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, коих 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 потребуются перевозить из

райцентров в Якутск и далее в Москву. Теперь эксперты могут оценить, сложнее ли такой механизм традиционного сбора подписей в той же Якутии.

5.3.2. Другие вопросы

В. Ю. Прохоров обратил внимание на появившиеся в 2006 году ограничения пассивного избирательного права, связанные с наличием двойного гражданства или вида на жительство в иностранном государстве. Я всегда выступал против этих и ряда других одновременно появившихся ограничений. В проекте Кодекса этих ограничений, безусловно, не будет.

Что касается замечаний В. Ю. Прохорова об аренде зала. Думаю, что надо просто отказаться от этого дополнительного требования, касающегося исключительно президентских выборов, – проведения собрания. Нет никакой необходимости в таком предварительном отсеве. Если даже на начальном этапе президентской кампании будут десятки кандидатов (даже в 1996 году было выдвинуто всего 78 кандидатов, при том что многие из них не давали согласие на выдвижение; так что сотни кандидатов не следует ожидать), ничего страшного в этом нет. Подписи все равно соберут немногие.

Другое дело, что проблемы с арендой зала возникают и в ходе агитационной кампании. Пока не знаю, как эту проблему решать, к этому можно будет вернуться, когда будем обсуждать раздел по предвыборной агитации. Но, конечно, в условиях, когда возможно административное давление с политическими целями на экономических субъектов, трудно что-либо изменить законодательными мерами.

А вот поднятый рядом выступавших вопрос о последствиях незаконных действий избирательных комиссий требует определенных законодательных решений. И не только в плане ответственности избирательных комиссий, хотя и здесь потребуются как расширить перечень оснований для их роспуска, так и предусмотреть персональную ответственность их членов. Как правильно отметил С. А. Попов, необходимо компенсировать кандидатам ущерб, причиненный незаконными действиями.

Вряд ли однако реально прописать в законе последствия каждого из возможных незаконных действий. Выход мне видится в том, чтобы предусмотреть право суда продлевать для пострадавших кандидатов сроки определенных избирательных действий.

Что касается конкретной проблемы, связанной с несообщением избирательной

комиссии о недостатках в представленных кандидатом документах, то эта проблема в значительной степени снимается, если недостатки в представленных документах не будут являться основанием для отказа в регистрации.

С проверкой подписей связан один непростой вопрос. Как отметил С. А. Попов, гораздо легче было бы проверять подпись на предмет ее поддельности, если бы избиратель собственноручно заполнил в подписном листе сведения о себе. В действующем законе эти сведения разрешено вносить сборщику. Стоит ли отменить это положение закона и обязать избирателя собственноручно вносить сведения о себе? Боюсь, что это приведет к росту доли ошибок в подписных листах и росту доли неразборчиво написанных сведений.

6. Система избирательных комиссий

6.1. Любарев А. Е. Основные проблемы

6.1.1. 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.

6.1.2. Система избирательных комиссий

Автор полагает, что сложившаяся система избирательных комиссий (ЦИК, ИКСФ, ТИК, ИКСО, 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 территорий: 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 я предполагается 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.

6.1.3. 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 стиму-

лов для необоснованного завышения их численности.

Из норм действующего законодательства наименее удачной автор считает нижний предел численности ТИК: 5 членов — это явно мало.

Возможно, есть смысл установить для комиссий нечетное число членов, чтобы не возникало проблем, как определять абсолютное большинство.

6.1.4. 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 ФЗ «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.

6.1.5. 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 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). Как вариант, данной комиссии может быть предоставлено право прямо назначить одного члена (или двух).

Представительному органу муниципального образования может быть предостав-

лено право выдвижения кандидатур в комиссии, охватывающие большую территорию, чем данное муниципальное образование.

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

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

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

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

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

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, желателен 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 Кодексе может быть заложена 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.

Автор предлагает следующий вариант. В пределах установленной законом квоты по одному месту должно быть предоставлено партиям, получившим наилучшие результаты на последних выборах соответствующего уровня (естественно в Кодексе должны быть оговорки для особых случаев). ЦИК РФ, ИКСФ или ИКМО (в зависимости от уровня) объявляет, какие партии имеют соответствующую квоту, и эти партии самостоятельно назначают членов комиссии (если не назначат в определенный срок — это право переходит к следующим). Если квота исчерпана, остальные партии могут претендовать на другие места наравне с иными субъектами выдвижения.

Если число партий окажется меньше квоты, партиям 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.

6.1.7. 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).

6.1.8. 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.

В отношении УИК существуют предложения об отборе членов из числа всех избирателей, зарегистрированных на соответствующем участке или более крупной территории (по примеру отбора присяжных). Я однако полагаю, что отбирать следует только из тех, кто выразил желание работать в УИК (как отмечалось выше, предлагается предусмотреть возможность самовыдвижения). Работа в УИК достаточно тяжелая, требует определенных сил и навыков, и потому ее нельзя навязыв-

вать тем, кто к ней не готов.

Необходимо как-то преодолевать практику формирования УИК из членов одного трудового коллектива. Это непросто, поэтому прямые запреты в законе, видимо, неприемлемы. Кроме того, такой запрет трудно осуществим, если действуют разные субъекты выдвижения. Может быть предложена норма, согласно которой если среди кандидатур есть сотрудники одного предприятия (учреждения), в первую очередь назначаются иные кандидатуры.

Отдельной проблемой остается ограничение доли государственных и муниципальных служащих в избирательных комиссиях. Возможность таких ограничений осложняется наличием самостоятельных субъектов назначения (то есть политических партий). Как вариант, можно запретить партиям назначать таких служащих. Стоит также подумать над смягчением ограничений: 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.

6.1.9. 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 выбрать руководство. Поэтому для УИК имеет смысл сохранить назначение председателя вышестоящей комиссией. Более того, по-видимому, стоит также назначать ее секретаря и зам. председателя.

6.1.10. Расформирование избирательной комиссии

Автор полагает, что перечень оснований для расформирования избирательных

комиссий должен быть расширен.

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.

6.2. Выдержки из стенограммы Экспертного круглого стола на тему: «Законодательное регулирование формирования и деятельности избирательных комиссий». 9 февраля 2010 года

Любарев А. Е.: Я думаю, все понимают, что это достаточно важная тема, поскольку именно от того, какие у нас 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 комиссии 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.

Бузин А. Ю.: Во-первых, несколько общих соображений по поводу избирательной администрации и организации выборов. Главная проблема избирательных органов заключается в том, что у них двойственная природа. С одной стороны, они должны обладать властными функциями и распоряжаться теми ресурсами, которые им вручило общество. А с другой стороны, они



должны быть отделены от избираемой власти. То есть фактически должны быть общественными органами. Поэтому, начиная с того времени, когда у нас разрешили писать об организации выборов, это еще 1960-е годы в Советском Союзе, начался спор, что это все-таки за органы. Государственные это органы, властные это органы, или это общественные органы, или государственно-общественные органы. Спор никогда не будет разрешен.



Мы должны решить при написании этого раздела Избирательного кодекса несколько вопросов. Первый: до какой степени система избирательных комиссий должна быть унифицированной, до какой степени допускаются региональные различия по организации выборов? Посмотрите, что делается в США? Страшно смотреть. Кто во что горазд, абсолютно. И ничего, живут. И живут неплохо.

Второе. Структура системы избирательной администрации. Будем говорить уже именно об избирательных комиссиях, потому что один из принципов, который Аркадием Ефимовичем декларирован: выборы проводят специальные органы, которые мы называем избирательными комиссиями. Это не везде так, но мы будем считать, что, по крайней мере, в переходном периоде надо создавать специальные органы,

так всегда и делается. И этот самый период трансформации, который мы видели в 1990-е годы в различных странах, он показал, что в переходный период выборы действительно надо проводить специальными органами.

Третий вопрос, который надо решить: насколько система избирательной администрации должна быть автономной и что требуется для этой автономии. Я более широко взял, не независимость, а автономность, потому что независимость очень часто, оказывается, упирается в какие-то простейшие моменты. Нет ксерокса, нет автомобиля. В эти простейшие ресурсные ограничения упирается часто, по крайней мере, частично упирается независимость или зависимость избирательных комиссий.

Следующая проблема, которую надо решить, — это формирование элементов, из

которых состоит эта система избирательных комиссий. Об этом я, кстати, буду говорить в меньшей степени, потому что Аркадий Ефимович много говорил. И последняя проблема, которую надо описывать, — это принципы функционирования избирательных комиссий. Я думаю, что их надо лучше прописывать, чем сейчас это прописано нашим законодательством, особенно в части ответственности за неисполнение порядков, по которым работают избирательные комиссии.

Теперь я уйду от тех предложений, которые сделал Аркадий Ефимович, и предложу для оживления дискуссии несколько предложений по существенным изменениям в систему избирательных комиссий. Мне представляется, что для того чтобы система избирательных комиссий была более независимой, нужны более радикальные изменения, чем те, которые предложил Аркадий Ефимович.

В некотором смысле то, что я сейчас предложу, пересекается с одним из предложений, которое Олег Николаевич Каюнов довольно давно высказывал: разделение комиссий на хозяйственные и политические органы. Но, тем не менее, не в полной мере, а есть такое пересечение, но оно ограничивается тем, что те органы, которые в большей степени выполняют хозяйственную функцию, они не принадлежат ни в коем случае исполнительной власти. Вся система комиссий в том предположении, которое я сейчас сделаю, она, естественно, является совершенно автономной (нельзя назвать ее ветвью властью), совершенно автономной системой органов.

Может быть, мы сделаем головным органом системы избирательных комиссий Центральную избирательную комиссию Российской Федерации. Это один пункт. И под ней ее территориальные органы, территориальные избирательные комиссии. Но территориальные избирательные комиссии при этом организованы по экскадминистративному признаку. Они так распределены по стране, что они приблизительно курируют одинаковое количество муниципальных образований. Муниципальные образования — это в некотором смысле единица наших выборов. ЦИК и территориальные комиссии будут образовывать костяк автономной системы комиссий, который состоит из профессиональных организаторов выборов. Система в некотором роде не оригинальна: подобная система существует в Канаде и в Австралии, где есть профессиональные организаторы выборов.

Скосаренко Е. Е.: А сколько их по стране будет?

Бузин: По стране будет так. Центральная избирательная комиссия предлагается одна. А что касается территориальных избирательных комиссий, то тут, конечно, надо подумать. Я думаю, что их будет достаточно мало по сравнению с тем, что сейчас существует. Сейчас существует 2750, как известно. Я предполагаю, что это должны быть более крупные образования, хотя тут еще надо посчитать и поду-

мать. Но я полагаю где-то около 250. И, естественно, некоторые из них будут охватывать несколько субъектов Федерации.

Откуда берется число 250? Смотрите: у нас в стране около 25 тысяч муниципальных образований. Если у нас 250 территориальных комиссий, то на одну территориальную комиссию приходится приблизительно 100 муниципальных образований. И это их область курирования. Тут вопрос, справится ли одна территориальная комиссия с таким количеством выборов? Надо сказать, что выборы проходят не сразу во всех муниципальных образованиях, поэтому, думаю, можно справиться. Но это во многом зависит от квалификации тех сотрудников, которые в этой системе работают. Но на то я и упираю, что это квалифицированные профессионалы. Это профессионалы, которые занимаются выборами. У нас есть профессионалы, которые занимаются выборами; кроме того, профессионалов, наверное, по организации выборов не так сложно воспитать. Надо для этого естественно сдать какой-то квалификационный экзамен — это понятно. Но я не думаю, что это сверхсложная задача. У нас в органах исполнительной власти сидят люди, которые занимаются не менее трудными задачами, и они бывают иногда намного менее квалифицированными.

Вернемся к «политическим» избирательным комиссиям. Какие это избирательные комиссии? Это избирательная комиссия субъекта Федерации. Обратите внимание, сейчас это государственный орган, там работают люди на освобожденной основе, у них есть аппарат. Тем не менее, я предлагаю избирательные комиссии субъектов Федерации сделать временным органом, организованным на период выборов, но являющимся организующей избирательной комиссией, хотя и курируемой со стороны Центральной избирательной комиссии. Второй вид «политических» комиссий — избирательные комиссии муниципальных образований, они организуют выборы муниципального уровня. И состоит она опять же из представителей избирательных объединений, участвующих в выборах.

И, наконец, конечно, совершенно отдельный вопрос, тут я абсолютно согласен с Аркадием — это участковые избирательные комиссии. Окружные избирательные комиссии в моей системе не фигурируют. Я убеждался много раз, будучи членом и даже председателем окружной избирательной комиссии, что все-таки это избыточный орган, без которого можно обойтись, если вышестоящая комиссия является достаточно квалифицированной комиссией.

Итак, предлагается такая модель системы комиссий. Что касается того, каким образом обеспечивается автономность в такой системе комиссий, то она обеспечивается полной ресурсной автономностью Центральной избирательной комиссии и территориальных избирательных комиссий, а также кадровым составом других

избирательных комиссий. Костяк независим, понятное дело, и в силу формирования и в силу полной его ресурсной автономности. Там немного людей, они работают за счет ресурсов, которые выделяются им отдельной строкой федерального бюджета. И, имея отдельные ресурсы, не зависят от региональных и местных властей.

А что касается остальных комиссий, то автономность обеспечивается именно их составом, тем, что они состоят из представителей, будем надеяться, конкурирующих общественных избирательных объединений. Понятное дело, что я совсем не отвергаю и наоборот всячески приветствую институт членов комиссии с правом совещательного голоса.

Центральная избирательная комиссия и ее территориальные подразделения формируются как отделенные органы власти, как по кадровому составу, так и по ресурсному обеспечению. Их члены являются профессиональными организаторами выборов, которые работают на постоянной основе, ответственны за свои действия в дисциплинарном, гражданском и уголовном порядке. К их членам, естественно, предъявляются квалификационные требования, наличие соответствующего образования и навыков.

Про то, как они финансируются, я уже говорил. Еще тут важный момент есть, что они имеют не только свои собственные ресурсы материальные, но и не совмещенные с помещением администрации помещения. Это важный момент, поскольку сейчас все территориальные избирательные комиссии находятся в помещениях и зданиях администрации. И из этого мы имеем совершенно удивительные последствия. В городе Долгопрудном суд два дня выбивал из администрации упакованные пачки бюллетеней, потому что помощник главы города не давал вскрыть тот самый архив, в котором хранятся бюллетени у территориальной избирательной комиссии. Этого он не разрешал делать членам территориальной избирательной комиссии, которые представляли комиссию в суде.

Что касается назначения, то предлагается, чтобы ЦИК назначался Советом Федерации (по-моему, Аркадий Ефимович давал уже такое предложение) на основе конкурса заявок, удовлетворяющих жестким профессиональным требованиям. Возможно, что по составу ЦИК надо еще дополнительные требования определить. Например, наличие представителей судейского или административного сообщества. Связано это с тем, что в переходный период нельзя туда набрать, например, одних профессоров и докторов юридических наук. Там должны быть люди, которые бы знали, как раньше это организовывалось, возможно, дополнительные требования потребуются.

Что касается территориальных комиссий, то они должны формироваться ЦИКом как его территориальные подразделения на основе конкурса заявок, удовлетворяющих жестким профессиональным требованиям. Избирательные комиссии субъектов Федерации, избирательные комиссии муниципальных образований – это организующие выборы избирательные комиссии – формируются Центральной избирательной комиссией и территориальной комиссией из представителей избирательных объединений, заявивших о своем участии в данных выборах. В избирательную комиссию субъекта Федерации также назначается представитель Центральной избирательной комиссии, ЦИКом назначается руководитель, здесь назначение руководителя – это отличает меня от того, что предлагает Аркадий Ефимович, здесь предлагается все-таки назначение руководителей. Это вполне под силу, у нас все-таки не так много субъектов Федерации, и выборы там проводятся раз в 4 или 5 лет, поэтому это вполне под силу, чтобы руководитель был не представителем партии, а представителем Центральной избирательной комиссии.

Что касается избирательной комиссии муниципального образования, там несколько другая ситуация, там назначать, действительно, с моей точки зрения, не надо, там надо действительно избирать. По-видимому, там в обязательном порядке должен быть представитель территориальной избирательной комиссии, который курирует эту избирательную комиссию муниципального образования.

Участковые избирательные комиссии – это сложный вопрос. По моему предположению, они должны формироваться территориальной избирательной комиссией из представителей избирательных объединений и общественности – тут у меня недоработанный вопрос. Тут, по-видимому, я соглашусь пока с Аркадием Ефимовичем, что здесь надо допускать самовыдвижение.

Что касается численного состава избирательных комиссий, то численность должна быть ограничена снизу, сверху не должна, по-видимому, быть ограничена. И она должна определяться ЦИКом и территориальными избирательными комиссиями.

И последнее. Основные принципы, по которым функционируют избирательные комиссии. Во-первых, совершенно четко надо говорить о том, что избиркомы работают в рамках жестких регламентов, поскольку состоят не из профессионалов. Решения избиркомов могут быть оспорены либо в «профессиональной» ЦИК или ТИК, либо в суде.

Второй принцип – это открытость и гласность. Тут я предлагаю максимально использовать Интернет, но не думайте, что это – фантастическое предложение. Администраторам говоришь про Интернет, они начинают кривиться, рассказывать, что у нас Интернетом никто не владеет. Где бы я ни был, в далеких довольно ме-

стах, Интернет работает. Предлагается, чтобы заседания ЦИК (ЦИК тоже в некотором роде политическая комиссия, потому что она организующая для федеральных выборов), избирательной комиссии субъекта Федерации и избирательной комиссии муниципального образования, их заседания должны просто-напросто выкладываться в сети Интернет, в записи хотя бы.

Руководители всех комиссий — это я уже сказал — назначаются. Кроме ЦИК и ИКМО. Руководители ЦИК и ИКМО избираются, я здесь согласен с Аркадием, не на первом заседании, потому что действительно на первом заседании обычно это делается пальцем в небо. Остальные назначаются.

Каюнов О. Н.: Этот вопрос, чтобы комиссии были политическими более-менее по своему составу, он поднимался на самом деле неоднократно в ходе работы над законом. И основное возражение, которое всегда приходило сверху, и, кстати, которое породило, например, назначение председателей комиссий вышестоящими комиссиями, состояло в том, что среди прочего избирательные комиссии должны решать всякого рода вопросы материально-хозяйственного плана. А люди с улицы и даже люди от партий таким опытом не обладают, и мы должны знать, чтобы решение и этих вопросов было каким-то образом гарантировано, чтобы комиссия была дееспособна в этой части, что является немаловажной частью выборов.

Но результатом, как вы понимаете и как вы все прекрасно знаете, явилось то, что назначенцы «хозяйственно пригодные» начинают решать политические вопросы. Я предлагаю то, о чем уже Бузин упоминал, вариант, который мне довелось услышать, когда мы были в Соединенных Штатах. К сожалению, там мне не удалось выпросить всё это детально, до конца в силу некоторых обстоятельств. Но там в некоторых штатах (а там различаются порядки не только в разных штатах, но и в разных графствах) комиссии разделены. То есть на одном уровне существуют две комиссии. Одна комиссия хозяйственная, одна комиссия политическая. Коль скоро формально, конечно, будет очень трудно ввести расщепление комиссий, то можно, мне кажется, все-таки поставить вопрос, чтобы, даже начиная с участковой комиссии формировалось бы два состава: распорядительный состав, и, я пока не могу подобрать хорошую тему, политический состав комиссии. Комиссия, допустим, одна и та же, но там есть эти два состава. Распорядительный состав пусть формируется даже еще более административным образом, чем сейчас. Тут и назначение руководителей сверху и так далее и тому подобное. Но политический состав имеет право контроля над распорядительным.

То есть, возьмем участковую избирательную комиссию. Там у нее есть в статусе информирование избирателей о результате выборов. Но в принципе, почему этим должен заниматься политический состав? Он может проконтролировать, прове-

дено это или нет. И если не проведено, то дать распоряжение, указание распорядительному составу. Если распорядительный состав не выполняет, он обращается в вышестоящую комиссию, политический компонент в вышестоящую комиссию обращается.

Подготовка помещений, ящиков для голосования тоже. Если мы привлекаем общественность и даже членов партий, с какой стати они должны заботиться о том, где заказать ящики и как заказать помещение, с какого склада достать все это дело и так далее. То есть, есть целый ряд вопросов, которыми действительно таких энтузиастов привлеченных или даже не энтузиастов, а может быть принудительно привлеченных, конечно, грузить не стоит ни из каких соображений.

Поэтому все-таки я предлагаю такой вариант. Первое, как я уже сказал, разделить состав комиссий на каждом уровне, по-видимому, кроме ЦИКа, ЦИК не даст его делить, хотя черт его знает. Может быть, это имеет смысл прописать. Разделить состав комиссий на два: распорядительный состав, который отдельно заседает, грубо говоря, и отдельно решает свои вопросы, и состав условно пока называемый политическим. Распорядительный состав может формироваться, как я уже говорил, по существующей схеме. С максимальным участием исполнительной власти, администрации, если речь идет о муниципальных органах и так далее.

А политический состав, действительно, к сожалению, полагаться только на партии не стоит. Они, конечно, не смогут «окучить» все участковые комиссии. Поэтому, по-видимому, тут имеет смысл двухступенчатая система. То есть первое – это еще предлагал Собянин, отобрать по жребию, как присяжных. То есть это некая общественная обязанность, общественный долг. Вторая ступень – это партия выдвигает свои предложения. Соответственно количество привлекаемых принудительно по жребию уменьшается, а именно переходят на скамейку запасных, кого мы по жребию отобрали, по жребию всегда отбирают с некоторым запасом. Но те даже, которых отобрали в действующую часть комиссии, они уходят на скамейку запасных, их место занимают представители партий. Если вдруг количество представителей партий превысит состав комиссии, тогда, конечно, можно жребий принять в обратном порядке. То есть, какие именно представители партий туда будут допускаться, представители именно каких партий туда будут допущены.

По-видимому, до какого уровня это должно доходить? В принципе, мне кажется, что как минимум до окружных избирательных комиссий, в каком-то смысле на выборах, скажем, губернатора это будут комиссии субъектов Федерации. То есть, везде, где принимаются политические решения типа регистрации, поэтому желательно наличие этой политической части. Как я еще раз говорю, вряд ли нам удастся, можно, конечно, попробовать прописать типа «белой собачки», чтобы их

потом убрали, что и ЦИК таким же образом формируется, что у них есть распорядительная и политическая часть. Но я думаю, что это вопрос сомнительный.

Елизаров В. Г.: А зачем нам нужна, если аппарат есть, который будет и ящики закупать, и договора хозяйственные контролировать? Зачем она нужна? Зачем говорить «марсианскую» систему?

Каюнов: Потому что вам все равно придется назначать кого-то, кто несет ответственность за решения. Вопрос в том, будет ли это персональный, единоличный орган или это будет коллегиальный орган. Можно, конечно, так сказать, что в этих комиссиях распорядительная часть комиссии будет единоличной. Не знаю, не коллегиальная, можно, конечно, и так сделать. Но главное, что она принимает решения и несет ответственность, чтобы груз решений и соответственно ответственность на политическую часть комиссии не возлагался. Она может пожаловаться в вышестоящую комиссию, что моя распорядительная часть не подготовила ящики для голосования к нужному сроку или не развесила листовки с адресом участковой избирательной комиссии. Такие меры она может принять, например, пожаловаться в вышестоящую.

Остается взаимоотношение по таким хозяйственным вопросам, их взаимоотношения, которые сейчас есть в избирательной комиссии в целом, они остаются теми же самыми, только отношения с распорядительной частью комиссии. Но решение этих вопросов снимается с политической части комиссии. Она действительно к этому не подготовлена, и это правильно. Но эти механизмы формирования и функционирования избирательных комиссий с усилением влияния администрации, всяких исполнительных органов и вышестоящей комиссии на формирование комиссии, кстати, всегда аргументировались этой необходимостью решения хозяйственных вопросов. Так вот раз и навсегда этот метод убрать, что, пожалуйста, у вас есть своя часть комиссии, вы с ней разбирайтесь, а в политическую часть комиссии не лезьте, она эти вопросы не решает.

Елизаров: Как мы видим, на наше обсуждение представлено три разных подхода, можно даже упрощено сказать, — два подхода. Один подход заключается в том, чтобы исходить из недостатков действующей модели и попытаться придумать новые институты, правовые решения, которые устраняют эти недостатки. Другой подход — это заново взять в качестве образца какую-то «марсианскую модель» или отдельный вырванный кусок из зарубежного опыта и перенести это на нашу почву независимо от того, сколько там будет уровней избирательных комиссий, 5 или 6. То есть очень резкое изменение, предложение принципиально новой структуры всей системы избирательных комиссий.

Мой подход заключается в том, чтобы совершенствовать действующую модель. У нее есть 3–5 существенных недостатков. Их надо обозначить, есть общие недостатки, проблемы для комиссий разных уровней и особенные в зависимости от уровней. Большая проблема – использование участниками выборов административного ресурса. Также проблема недостаточной подготовки и профессионализма членов комиссий. Есть еще другие недостатки. Их можно решать, в том числе дисбаланс представленности политических партий в избирательных комиссиях разного уровня, сегодня мы видим это. Эти проблемы можно решать внесением изменений в 3–4 нормы в конкретные статьи закона.

И в этом смысле мне кажется более привлекательным тот подход, который Аркадий Ефимович нам предлагает, а именно, – исходить из действующей модели, брать ее за реальность и предлагать исправлять ее конкретные какие-то недостатки, проблемы. Главный, конечно, вопрос, главная задача – это совершенствование порядка формирования комиссий разного уровня. Потому что то, как будут сформированы избирательные комиссии, это определяет во многом и то, как дальше они будут действовать. А такие частные принципы как открытость деятельности, гласность, в том числе размещения стенограммы заседания в Интернете – это уже частные решения конкретных вопросов. Поэтому я предложил бы сначала обозначить для обсуждения главные, ключевые проблемы, хотя это было сделано, разумеется, при подготовке этих розданных нам материалов. И далее выработать предложения по их решению, исходя из того, в первую очередь, чтобы совершенствовать порядок формирования комиссий с привязкой к остальным существующим проблемам. Не стоит брать и переворачивать всю избирательную систему!

Шибанова Л. В.: У меня возникло несколько вопросов. Во-первых, меня немного смущает то, что в предложениях, которые я услышала от экспертов сегодня, именно принципы формирования участковых комиссий пока экспертно не продуманы. Второе – есть у экспертов некое такое сомнение о том, нужно ли их делать абсолютно независимыми, и предлагаются разные формы включенности тех общественных сил, которые непонятно откуда появятся в избирательных комиссиях, и каким образом они туда придут. Практика выборов (та практика, которой обладает ГОЛОС в области контроля за выборами) показывает, что, во-первых, участковая комиссия как раз является основой честных и свободных выборов. Все остальное – это надстройка. Да, может быть, профессиональная, может быть хозяйственная, может быть какая угодно, но это уже надстройка. Принципиально надо решать вопрос о независимости в первую очередь именно участковых избирательных комиссий.

Второй момент – это то, что нам не надо решать проблемы власти, подчеркиваю, власти. Как сделать эту комиссию удобной – это не наша с вами проблема.

Наша с вами проблема — сделать УИК действительно независимой политически. Добиться такого состава ее членов, которые реально будут контролировать соблюдение процедур и обеспечат свободу, подчеркиваю это особенно, волеизъявления избирателей. Тот опыт, который мы привносим в этот Кодекс со стороны нашего наблюдения как международных, показывает, что все-таки самые лучшие комиссии, самые честные и справедливые — это комиссии, сформированные политическими партиями. Хотя я, как представитель общественной организации, имею массу претензий к политическим партиям, но все-таки я считаю, что формирования комиссий только политическими партиями действительно дает возможность создать конкурентную среду внутри комиссии, независимость ее от органов исполнительной власти, прежде всего.

Второй момент, который нам очень нравится при формировании комиссии, когда функции внутри данной комиссии определяются буквально за день голосования обычной жеребьевкой. Это тоже очень важно. Выборность председателей, с моей точки зрения, — это уникальная вещь, которую у нас отняли не так давно. Мы, собственно говоря, имеем опыт работы в нормальных комиссиях, когда председатель и секретарь и зампредседателя еще избирались. Я считаю, это действительно очень важный момент, потому что только так можно лишить возможности эту руководящую тройку фактически править бал в день голосования.

Михалева Г. М.: У меня тоже есть радикальное предложение. Я считаю, что с тем составом комиссий, который есть сейчас, никуда мы не сдвинемся, даже если наша кажущаяся «разморозка» перейдет в оттепель. Мне кажется, надо менять состав всех комиссий. Те люди, которые сейчас коррумпированы фальсификациями, даже в лучших условиях и при идеальном законе ничего делать не будут. Менять надо все сверху донизу — это первое.

Теперь сомнения, замечания и предложения. У меня замечание по поводу формирования партиями избирательных комиссий. Это — к Аркадию Ефимовичу. Идея, что преференции имеет партия, которая победила на прошлых выборах, совершенно мне не нравится, это означает, что партии оказываются в неравных условиях. Все-таки, как уже было сказано, это — Избирательный кодекс переходного периода. Мы от периода фактической однопартийности должны перейти к многопартийности. Но эта норма означает, что как были у «Единой России» преференции, так они и будут.

Мне кажется, что равное право должно быть у всех партий, а не только у тех, кто у нас сидит сейчас в парламенте. Все должны быть в равных условиях, иначе мы просто из этого тупика не выйдем.

Дальше, я удивилась, что Лилия Васильевна сказала, что только партии должны формировать комиссии. Опять же, учитывая, что это переходная ситуация. У нас количество партий искусственно занижено, по факту-то их больше, потому что если сейчас разрешить регистрацию на другом основании, то их будет 35–40, наверное, минимум – 20, но никак не 7. Поэтому, мне кажется, имеет смысл включить пункт, связанный с возможностью участия в работе избирательной комиссией общественных объединений. Тут, конечно, возникает вопрос, а какие общественные организации, какие общественные объединения? Здесь я предлагаю использовать тот механизм, который здесь уже называли – жеребьевку. Потому что жеребьевка в отношении людей – это, я забыла уже, чье предложение было, тоже, по-моему, Олега Николаевича, что это общественный долг, и надо жеребьевкой выбирать людей... Давайте, посмотрим правде в глаза. Не пойдут наши граждане ни в какие комиссии, вы что? Они поедут на свой огород, как они всегда ездят, и не собираются они свой общественный долг выполнять, если у нас явка 20%, а то бывает и ниже.

Мне очень странным кажется предложение Олега Николаевича, и здесь я согласна с Лилией Васильевной, разделить на каких-то хозяйственников и каких-то политических, зачем это? Вообще надо руководствоваться принципом Оккама, не надо удваивать сущности, мы запутаемся. И, конечно, очень важно не допустить построение вертикали избирательных комиссий – это очень опасная вещь. Опасная вещь в нашей стране, устроенной таким образом, каким она устроена, выстраивать вертикаль – ничем хорошим никогда это не кончается. И, наконец, я категорически за свободное избрание руководства избирательной комиссией и категорически против назначений.

Михайлов В. К.: Единственная реплика по последнему выступающему, что, наверное, надо все-таки доверять своим гражданам. Мы видим, что получилось, что мы их не приобретаем к избирательному процессу и вообще по проблеме участия в управлении государством. Мне кажется, я выражаю мнение Уполномоченного по правам человека, потому что, забегаю вперед, скажу, что в докладе за прошедший год он отмечает, что все-таки стоит попробовать, по крайней мере, на участковом уровне привлекать граждан по принципу присяжных заседателей к участию в избирательном процессе. Не надо недооценивать граждан России. Мы недооцениваем, у них и самооценка падает, поэтому их надо поддерживать, приобретать участие. По крайней мере, чтобы они знали, что от них что-то в этой стране хоть зависит, хоть чуть-чуть.

Катаев Д. И.: Я тоже, по-моему, уже и на наших семинарах, пытался прокукарекать эту идею, что по принципу суда присяжных надо формировать основную, если говорить об основной части, или просто избирательных комиссиях. И очень хорошо,

что Андрей Юрьевич отметил эту тему, мы делаем сейчас Избирательный кодекс совершенно очевидно переходного периода.

Так вот суд присяжных. Конечно, нужны критерии, цензы. Наверное, высшее образование нужно, может быть, даже немножко больше требования, чем только высшее образование.

Почему? Уже совершенно четко объяснено, ни основная правящая партия на данный момент не будет иметь к тому времени, я надеюсь, большого авторитета, ни, к сожалению, другие мобилизационные, которые не развалятся, другие наоборот возникнут, и вообще надо сказать, что насаждается очень тщательно и активно такая мысль в общественном сознании, что партии — это фи, это бяка, там одни карьеристы и так далее. Это очень распространенное отношение, и с этим не надо мириться, но надо считаться. Это первое и главное все-таки — формирование избирательных комиссий. Чтобы они были не такими избирательными, как сейчас.

Теперь несколько относительно частных, но важных вопросов, некоторые из которых сегодня даже не поднимались еще. Оклады членов избирательных комиссий. По-моему, тут самостоятельность полная.

Я очень хорошо помню, как назначался оклад господину Горбунову. Оклад назначался на уровне 1,2 оклада депутата Московской городской думы, депутат Крутов внес поправку уменьшить до 1, потом он эту свою поправку прямо на заседании снял. Я ее подхватил и сказал: нет, все-таки давайте 1,2. В результате за 1 проголосовали я и еще кто-то один. То есть два голоса было за единицу, остальные все проголосовали за 1,2. Но когда депутаты, которым через год избираться в этой избирательной комиссии, голосуют за оклад председателя, согласитесь, это немножечко нонсенс.

То же самое касается, скажем, пардон, пищевого довольствия. Ведь всегда управа обеспечивает обедами, бутербродами и прочее, и прочее. Представьте себе, что в арбитражном суде, я уж не говорю про уголовный, но в арбитражном суде одна из сторон будет обеспечивать судий бутербродами. А разницы-то принципиальной нет никакой. То есть это должно быть таким же вопиющим нарушением, как взятка наличными в ходе судебного разбирательства.

Теперь еще некоторые частные вопросы. 21-й век, он-лайн трансляцию избирательной комиссии можно включить? Можно. И чтобы любой житель данного дома, участка или чего хотите мог набрать свой участок и посмотреть, что там делается. Таких дураков будет немного, но они будут. И этого достаточно, чтобы транслировался этот самый первичный протокол, допустим.

Реплика: Заседания или подсчет вы имеете в виду?

Катаев: И то, и то.

Дальше. Уже говорилось сегодня — ответственность избирательных комиссий. Моя многим знакомая история 2005 года. Окружная избирательная комиссия не регистрирует, городская избирательная комиссия не регистрирует, суд городской соглашается с городской комиссией, Верховный суд решает регистрировать, то есть городская комиссия продемонстрировала, иными словами, свою безграмотность и предвзятость. Раз Верховный суд ее поправил. Городская избирательная комиссия возражает, требует разъяснений, проходит еще неделя, Верховный суд говорит, что разъяснений не будет. На этом все заканчивается, меня регистрируют, до выборов остается 5 дней на агитацию. Спрашивается, почему при таком совершенно очевидно вопиющем случае никакие санкции не применены ни к окружной, ни к городской комиссии?

Должны быть, очевидно, какие-то критерии, которые автоматически просто приводят к роспуску избирательной комиссии, а может быть даже к пересмотру результатов голосования. Автоматически, без дальнейших рассуждений.

Михайлов В. В.: Считаю, что существует много подходов. Я бы сказал, что те подходы, которые здесь прозвучали, не исключают друг друга. Что-то есть хорошее и в одном, и в другом. Но отдельные моменты для меня являются ключевыми, и считаю, что на них надо обратить внимание. Во-первых, Аркадий Ефимович предложил, что надо иметь членов комиссии не от партий, и это широко сейчас обсуждалось. У меня первое возражение заключается в том, что есть опасения, что эти непартийные члены будут членами комиссии, отобранные исполнительной властью и представляющими эту власть. Об этой опасности Аркадий Ефимович сам сказал. А я уверен, что эти места будут заполнять именно власть на 100%. А как гарантировать, чтобы этого не было? Это очень трудно, практически невозможно ограничить. И поэтому, на мой взгляд, остается единственный вариант, который на «переходный период», который будет у нас постоянно, Это должны быть люди только от политических партий, как сказала Лилия Васильевна.

На то и существует такой институт демократии, как политические партии, целью которых является борьба за власть, которые должны иметь разветвленную сеть региональных организаций, чтобы именно им предоставить право контролировать действия своих соперников на этапе выборной кампании, подведения итогов голосования. У нас нет таких партий? Но это не значит, что надо уходить от прямого пути возмужания их в ходе выборов. Предоставляя право непартийным органам входить в избиркомы, мы можем продлить состояние слабости и нераз-

витости, в котором находится наша партийная система.

Теперь о подборе членов комиссий по принципу коллегии суда присяжных. Если включать в списки резерва членов общественных объединений, то, казалось бы, почему бы нет? Но давайте представим масштабы задачи. В Российской Федерации судом присяжных рассматривается сравнительно мало дел — всего лишь 0,12% от числа всех дел. Кроме того, система отбора членов коллегии присяжных довольно громоздкая. Для членов избиркомов она может быть упрощена, но ведь случайного, неподготовленного, немотивированного (в хорошем гражданском смысле) человека туда включать нельзя.

Я пока не вижу такого механизма, который бы хорошо тут включился и работал. А тут надо набирать участковые комиссии, которых сотни, тысячи.

Любарев: Миллион человек примерно.

Михайлов В. В.: То есть 500 тысяч человек, полмиллиона должно быть выбрано таким образом, и как это будет все выглядеть, просто абсолютно туманная задача.

Попов С. А.: Косить будут как от армии.

Михайлов В. В.: Еще одна идея, на которую, как я считаю, надо обратить внимание, прозвучала от Андрея Юрьевича. Я бы выразил здесь особую озабоченность. Сказано, что может и не нужна унификация законодательства для всех субъектов, что есть хороший пример США. Там каждый штат делает свое избирательное законодательство, сам выбирает форму избирательных бюллетеней, печатает их, создает свои механизмы подсчета. Всё у них штаты делают самостоятельно и прекрасно. Для нас это совершенно неприемлемо по следующей причине. Мы должны определить, откуда происходят основные силы у административного ресурса. Мне кажется, что основной источник — региональный уровень. Запуск этого механизма происходит на региональном уровне, на уровне власти субъекта Российской Федерации. И если мы предоставим субъектам еще и право делать законы по своим лекалам, то, я думаю, ничего хорошего из этого не будет.

И еще такой вопрос Андрею Юрьевичу. У вас есть симпатичная идея по поводу этих 250, так скажем, ТИКов, но при этом возникает вопрос. Можно просчитать их функции и определить, сколько это будет стоить. Не будет ли это все намного дороже в финансовом плане, чем то, что мы имеем сейчас. Конечно, это было бы хорошо, если бы это работало, но может оказаться, что просто этих денег не будет. И кто-то посчитает, скажет: тут нужно на порядок больше средств, и мы не можем на это пойти. Но, может быть, в целом это хорошая идея. Ее основное достоин-

ство — возможность лучшего отделения исполнительной власти от избиркомов. Давайте, будем дальше обсуждать.

Автономов А. С.: Я думаю, очень правильно мы подошли к очень важной части вообще Избирательного кодекса — это избирательные органы. Я вообще считаю, что это во многих странах отдельная ветвь власти, которая именно позволяет гражданам выявить свою волю. Но поскольку любая ветвь власти выполняет свои функции и живет по своим законам, и несет соответствующую ответственность, политическую, прежде всего, то, конечно, это должно касаться и участковых комиссий.

Маленькое замечание, может быть, не столь принципиальное, что здесь есть у нас разный мировой опыт в том числе, и органы внутренних дел формируют избирательные комиссии. Надо сказать, что вообще мировой опыт показывает, что постепенно как раз от этого и отходят. Вообще вся тенденция мировая идет к тому, чтобы избирательные органы были максимально независимые от всех ветвей власти, что еще раз подтверждает, что это отдельная ветвь власти. Кое-где сохраняются старые палеотпы, но в этом направлении идет общая тенденция.



Что касается опыта США. Валентин подтвердил, что есть такой опыт, но не надо забывать, что даже в США, несмотря на весь позитивный огромный опыт зацикливания выборов на уровне штатов, пришлось создавать федеральную избирательную комиссию. Да, она отличается от нашей Центральной избирательной комиссии, но, тем не менее, оказалось, что для федеральных выборов все-таки недостаточно только уровня штатов. Должно

быть обязательно участие федерации. Там и другие законы, касающиеся финансирования федеральных избирательных компаний, и так далее. Да, подсчет голосов идет по разным правилам, но, тем не менее, нельзя сказать, что там полный разницей. Даже там пришлось в какой-то мере федерализировать этот процесс. И я согласен с тем, что у нас это невозможно это в силу целого ряда причин. И в силу того, что у нас вообще система гораздо более централизованная. А раз у нас все ветви власти, так или иначе, централизованы, то невозможно тогда и ожидать, что мы добьемся независимых избирательных органов, когда они окажутся в ведении исключительно местных органов власти.

Дальше, что касается ответственности комиссии. Должна быть. Я согласен с тем, что невозможно полностью юридическую ответственность внести в силу целого

ряда причин. Если суд рассматривает, а комиссия добросовестно каким-то образом решила по своему внутреннему убеждению, она неправильно истолковала закон, но внутреннее убеждение было таково. Но, тем не менее, есть разные виды ответственности, кроме чисто юридической, есть и политическая ответственность, и, в конечном счете, есть прямые нарушения законодательства. И здесь, наверное, какую-то ответственность надо вводить. Если заведомо очевидно комиссия действует с самого начала против ясно выраженной нормы закона.

Я не готов сейчас дать на слух формулировку, но я думаю, такие формулировки можно прописать, хотя это довольно-таки сложно. Кроме того, я не думаю, что возможно полностью действительно все вопросы решать в суде. И комиссия все-таки обладает определенными полномочиями. И, видимо, должна сохранить какие-то свои полномочия. Но вместе с тем, если опять же есть заведомое нарушение. В-первых, прописать, что должно являться доказательствами для той или иной комиссии. Здесь чаще всего речь идет о подписях. Наверное, и какие-то другие случаи возможны. И здесь, видимо, комиссия должна действовать как независимый орган, административный, но должен быть какой-то процесс. Тем более что в ряде стран, если берем международный опыт, существует параллельно два органа при избирательных комиссиях. И вместе с тем существует одновременно и некий орган, который разрешает спор – это входит в единую систему избирательных органов. Не подчиняется один другому, но, тем не менее, орган, разбирающий споры на низовом уровне, он не зависит в какой-то мере от того органа, который занимается подсчетом голосов. Поэтому это тоже важный момент.

Может быть, следовало бы развести порядок формирования. Когда мы говорим о том, что не может голосовать за зарплату депутат, если через два месяца выборы. Может быть, нужно устроить какую-то периодичность установления такой зарплаты или, может быть, действительно привязать ее. Если это государственная должность, то привязать к какой-нибудь другой зарплате, как везде у нас есть зарплата. Есть зарплата президента, соответственно у премьера есть столько-то процентов от зарплаты президента, у вице-премьера столько-то, у министра столько-то, у депутата и так далее. Тогда мы, в общем, можем избежать на всех уровнях и вопросов о голосовании конкретно за зарплату того или иного председателя и члена избирательной комиссии. Тем самым в какой-то мере можем уйти от тех озабоченностей, которые были высказаны.

Формирование целиком по системе суда присяжных тоже, мне кажется, вряд ли возможным по одной простой причине. В суде присяжных есть две составляющие. Есть профессиональный судья, не говоря уже об адвокате и прокуроре, и есть эта самая коллегия присяжных, которая решает не все вопросы в суде, они не разбираются с вопросами процедуры, они не заслушивают, не вызывают свидетелей,

они не оценивают даже доказательства, они только говорят: «убедились» — и говорят, виновен человек или не виновен. Все чисто юридические, в том числе процессуальные, вопросы решает профессиональный судья, который не может выступить против суда присяжных, если он счел, что не виновен. Но кто же будет следить за процедурой? Понимаете, иначе мы перейдем к такой ситуации, когда комиссия из лучших побуждений будет эту процедуру нарушать, когда там не будет каких-то профессионалов. Надо об этом подумать.

Поэтому, если, конечно, назначение по жребию, есть опять такие прецеденты в мировой практике. Например, Перу. Там политические партии предлагают кандидатов в эти самые избирательные органы, не из членов своего руководства — это видовые члены, но они предлагают, у каждого список, втрое превышающий количество вакансий, которые могут быть заняты этой политической партией. И тогда по жребию: кто выпал, тот выпал. Тогда, может быть, и здесь не чисто от политических партий, а от каких-то общественных объединений. Партия или общественные объединения — об этом надо подумать.

Кроме того, у суда присяжных, по крайней мере, в нашей стране есть один существенный недостаток. И почему сейчас существует компания против суда присяжных? На присяжных очень легко надавить, когда они после заседания идут к себе домой. Их можно подкупить, их можно запугать, все, что угодно, можно сделать. Не говоря уже о том, если в комиссию, в особенности в участковую, попадет человек, которому по большому счету наплевать на то, как выбрал, он не знает. То манипулировать таким человеком еще проще. Придти, сказать: подпиши, ты быстрее домой уйдешь. И не будет он морочить себе голову. Здесь, конечно, нужны люди заинтересованные. И хотя бы в общих чертах представляющие, что такое политический процесс. Я уже не говорю о процессе юридическом. И как тогда продумать и как обеспечить эту процедурную составляющую, то должен быть назначен юрист какой-то, секретарь комиссии, который профессионал, без его подписи ничто не уйдет, он может следить, чтобы была юридическая. Об этом тоже надо подумать. Хотя сама по себе идея, конечно, в какой-то мере сделать органы независимыми, она интересна. Я думаю, ее надо поддержать, может быть, подумать в этом направлении, каким образом мы могли бы использовать жеребьевку, но несколько в ином ключе, чем в суде присяжных.

Кузнецов М. И.: Вертикальная структура, поскольку много внизу избирательных комиссий участковых и так далее. Вертикаль — это такое ветвящееся дерево вниз. Его можно выстроить целиком, его можно выстроить под каждые выборы целиком свое, и тогда с разного уровня. И, наконец, можно попытаться сделать таким образом, что ее по горизонтали выровнять. Здесь подходили к этому, но прямо напрямую не сформулировали. Может быть, участковые избирательные комиссии

— это некая особая категория избирательных комиссий, которая отдельно независимо от того, какие выборы, какое что, как и зачем, и никому не подчиняющиеся в смысле подчиненности. В том числе и в обеспечении. Потому что они, условно говоря, занимаются подсчетами и конкретной организацией на участке, но вопросы регистрации и так далее решаются в других местах. Мне казалось даже, что таких мест будет несколько разных — это лучше, потому что тогда меньше возможности манипулирования из одного центра. Поэтому здесь я бы предложил этот вариант рассмотреть.

Теперь, выборы или не выборы. Если принципиально подходить, то я здесь согласен, что надо минимизировать прямые назначения.

Относительно того, как-то серьезно у вас обсуждался вопрос выбора людей, не изъявивших до этого желания в этом участвовать. Конечно, можно, и тут опять это связано с чем? Не просто с тем, что мы выбираем и говорим, позвонил и сказал: мы тут проводили лотерею, на тебя упал выигрыш, и ты должен что-то с этим делать. Но на самом деле это стыкуется. Но есть же страны, где обязательно участие в голосовании.

Поэтому тут есть две крайности. Одна крайность. Говорят: велено, и это прописывается в соответствующем законе. И ты отказаться не можешь, разве что по болезни или еще каким-то образом. Если ты подходишь по некоторым критериям, попадая в эту зону, из которой будут избираться. И второй вариант, который тоже здесь прозвучал — это некий воспитательный процесс. И, казалось бы, что это тоже элемент приближения к общественно значимым деяниям, поэтому мне кажется, что это стоило бы обсудить независимо от того, хватает ли там из тех, кого партия назначает или нет.

Теперь применительно к партийным структурам. Я предложу противоположную версию, как версию переходного периода. Формирует больше не победившая партия преимущественно, а проигравшая.

Гусева Е. Б.: Я сначала с конца начну — то, что я в конце себе записала, менее значимое, а потом к серьезному. Меня на данный момент не удовлетворяет информационное поле формирования избирательных комиссий. То есть оно по закону прописывается в «Вестнике» избирательных комиссий, и все это для узкого круга людей известно. А широкого оповещения не происходит. То есть на каждом избирательном уровне, на каждом избирательном процессе я хотела бы получить более широкое информационное поле о формировании комиссий. А уже о ротации, когда бывают по каким-то причинам, не знаю. И вдруг появляется новый член комиссии, и все только руки растопыряют, поэтому меня интересует более

широкое информационное поле.

Поскольку работа избирательных комиссий связана со всеми этапами, будь то регистрация, предвыборная компания, день выборов и потом оспаривание, то есть получается, что на работу избирательной комиссии накладывают отпечаток совершенно разные этапы избирательного процесса, и все они должны быть отражены в работе избирательной комиссии, потому что я тоже поддержу Галю. Каждый новый процесс избирательный должен начинаться с равных стартовых условий. Почему за один результат, за одни успешные выборы получается несколько поощрений вплоть до в принципе регистрации без сбора подписей, без залога, причем на всех уровнях? Выборы на федеральном, и все это проецируется до самого низа. И субъекты, и областная, и районная – все получают преференции. А это произошло 4 года назад. С какой стати? Это надо зафиксировать, что на каждом новом этапе должны быть равные условия. Кстати, равная конкуренция, этот принцип, который нам может заменить невозможный на данном этапе принцип независимости.

Принцип независимости нами не может быть получен в наших нынешних условиях никак. В принципе я предлагаю его заменить на равную конкуренцию. То есть в принципе комиссия должна формироваться в равных конкурентных возможностях. Если выборы идут только по партийным спискам, пропорционально, нет никакого самовыдвижения, то в комиссии должны быть только от партий и причем в равном количестве, потому что они начинают новый выборный процесс. Выборный процесс – это некая нулевая точка отсчета для всего населения страны. То есть каждая партия должна опять доказывать свое право участвовать в законодательном представительном контрольном процессе в стране. Поэтому я считаю, что нужно это как-то зафиксировать и отказаться от преференций на всех уровнях.

И так же комиссия должна формироваться. Допустим, если на муниципальном уровне есть самовыдвижение, есть от жителей, есть от общественных организаций. Тогда в комиссии должны быть представители этих общественных организаций. То есть с самого начала – не когда регистрируют кандидата, а с самого начала. Это, может быть, потом он уйдет, когда кандидата не регистрируют, причем не с совещательным голосом, а с решающим. Это и будут равные стартовые условия. Допустим, часть партийных на районном муниципальном уровне, часть от общественных организаций, часть от самовыдвижения, свой представитель в комиссии с решающим голосом. Если здесь на данном уровне нет этого, а только партии, то там должны быть только партии.

Скосаренко Е. Е.: Во-первых, сначала хотелось обозначить, для чего нужны вообще избирательные комиссии, и что мы сейчас собственно обсуждаем. Что есть

избирательные комиссии? Мы, общество, гражданское общество, собрались и решили, что хотим как-то организовать и избрать власть. Но при этом желаем, чтобы были соблюдены все нормы закона, чтобы были реализованы идеи справедливости, чтобы выборы соответствовало реальному раскладу в обществе. Отсюда следует основной принцип: избирательная комиссия должна формироваться из общества. То есть это именно общественный орган должен быть.

Из этого следует, что государственные органы необходимо максимально вывести из порядка формирования избиркомов, чтобы была обеспечена так называемая равная конкуренция. И отсюда вытекают два основных момента. Первое – это порядок формирования: кто будет назначать, кто будет выдвигать членов избирательной комиссии. И второе – это материальный вопрос, потому что без него, понятно, никуда. Сначала затрону материальный вопрос. Были выдвинуты несколько революционные, как сказали, предложения со стороны Андрея Юрьевича и со стороны Олега Николаевича. Но они мне понравились, поскольку есть попытка решить вопрос, как сделать независимой комиссию с точки зрения материального обеспечения. И по порядку формирования комиссий. Уже было высказано, что независимость комиссий невозможна, если их будут формировать только политические партии. Мне кажется, мы пишем Кодекс также и на настоящее, а не только на будущее. А раз мы пишем Кодекс и на настоящее, то мы должны оценивать и реальную политическую ситуацию, фактическую значимость партии в нашей общественной жизни. Поэтому подобное выкидывание граждан из числа субъектов, которые вправе предлагать и выдвигать членов комиссии, – это неправильно. Должно быть участие всего общества (а не только партий). То есть на уровне УИК должно быть самовыдвижение. В связи с этим правильно сказал представитель Уполномоченного по правам человека, что мы недооцениваем, что могут наши избиратели. «Раз они все поедут на дачи, то давайте мы их выкинем вообще» – не должно быть так! Если есть возможность, кто-то этой возможностью обязательно воспользуется.

Удот Р. Н.: Я не знаю, куда можно написать, но постоянно с этим сталкиваюсь на нижнем звене, на нижнем уровне – это нельзя членов одного коллектива ставить в УИК. Я не знаю, как это прописать, потому что если там начальник – начальник, а подчиненный – подчиненный, то там уже не пробиться. То есть как бы там они себя не выдавали за представителей партии, как он кивнет головой, бровью поведет, там даже не докажешь очевидных вещей. Людям просто надо работать и зарплату получать все остальные дни кроме избирательных.

Что касается формирования – это, конечно, адская задача. Я понимаю, что какое бы тут решение не предложил автор, в него будут кидать предметами, потому что у нас есть дилемма между активностью и пассивностью. То есть если люди, допу-

стим, такие выборы как у нас, естественно они не будут никакого желания испытывать туда ходить и будут вспоминать как службу в Советской Армии. С другой стороны, есть у всех желание поймать фальсификаторов и их примерно наказать. Но мы, с другой стороны, хотим привлечь людей. Как можно сказать: пойдешь ли ты добровольно в УИК, хотя если чего, мы тебя посадим? Я не могу себе представить.

И опять-таки же без опыта не представляю себе, как набирать комиссию, мы хотим, чтобы в комиссиях были участники выборов. Например, Сочи. Такой типичный случай варяга, который приезжает в город, он там веселый, хороший, его народ поддерживает, но там для него нет корней, которые обычно можно организовать, чтобы твои люди встали в УИКах и контролировали ситуацию. У нас там хватило, дай бог, на центр только приезжих наблюдателей, а что осталось, происходило в других трех районах, никому не понятно.

И теперь уже как действительно эксперт в компьютерных делах, я заканчиваю. У нас есть путаница с компьютерными делами, потому что у всех на слуху, у всех горит, но несколько неправильно используют терминологию.

Например, он-лайн трансляция. Он-лайн трансляция возможна, только если хорошие есть каналы, ты им даешь он-лайн трансляцию в эфир. И если найдется желающий, который смотреть это будет. Это неэффективно, потому что людей мало, и потом даже из Москвы не из каждого места сделаешь он-лайн трансляцию. Достаточно просто делать записи и выкладывать их в Интернет. Если мы говорим о записях, то каждый практически доставший свой телефон такую запись может начать. Понятно, что не хватит ресурсов, через полчаса или час кончится память, но в принципе запись из участка вести можно.

Что касается редактирования. Во-первых, редактирование легко вычисляется, просто даже программными средствами можно найти, что фотография правлена «Фотешопом», видео очень тяжело подделать. Но это не изменит количество проголосовавших. Если мы ловим вброс, вброс всегда виден по явке. Если в участок зашло 20 человек, а написали, что 500. Мы, проматывая ролик, причем ролик даже можно проматывать в ускоренном режиме, мне интересна моя школа, я включил на быстром просмотре, за полчаса посчитал, сколько людей проходило, и понял все, даже не знаю, как они голосовали, кто они. Да, конечно, и уже видно, там можно внизу пустить это время. Я рассказывал про эту идею, даже можно на входе повесить незаметный такой приборчик, чтобы снимать. То есть, сейчас технически даже где нет Интернета, можно сделать это с помощью мобильного телефона или похожих средств – вебкамера плюс ноутбук. То есть тут заморачиваться не надо, трансляция нам тоже не нужна. Делается запись и выкладывается в Интернет. Каждый желающий может посмотреть.

Белонучкин Г. В.: Мы тут пишем уже который раз идеальный Избирательный кодекс. А тем временем в реальности происходит порча законодательства. Недавно, например, была принята поправка о муниципальных избирательных комиссиях. Где говорится, что муниципальные комиссии формируются на 50% из представителей партий. Не «не менее 50», как сейчас, а 50. Причем численность их от 8 в самостоятельных муниципалитетах первого уровня и от 6 человек в поселениях.

6 человек – это значит 3 человека от партии, а у нас одних парламентских 4, не говоря уже о парламентских избирательных объединениях на муниципальном уровне, которые уже точно теперь никак не попадут туда. ЦИК, кстати, на днях принял решение, что в таких случаях представительный орган местного самоуправления должен провести рейтинговое голосование по тому, какие партии включаются. То, от чего предостерегал Аркадий Ефимович.

Еще одна вещь, о которой говорил Аркадий Ефимович, – про представителей общественных объединений не партийных, которые все на самом деле от администрации. У нас, например, в ТИКе представители трех парламентских партий – это штатные сотрудники администрации. И все решают в ТИКе именно они, потому что администрация может освободить их от обязанностей на время работы в ТИКе.

Мне кажется, что не все не только избиратели, но и не все высокопоставленные лидеры политических партий представляют, как реально это устроено. И поэтому они склонны к тому, чтобы провозглашать здесь какие-то простые и легкие решения. Исправил норму в законе – и сразу все стало замечательно. Мне кажется, что надо искать способы решения, в частности, этой проблемы, которую я назвал уже два раза, того, что реально работать в избирательной комиссии могут те, кому поручило работать в избирательной комиссии их непосредственное начальство по службе, и освободило их на это время от службы. И соответственно перед своим начальством по службе они будут выслуживаться и работать в избирательных комиссиях. Я не знаю, как решить эту проблему.

Шибанова: Опыт украинских выборов в период «оранжевой революции» показал, что одномоментное принятие решения по изменению системы формирования комиссии позволило устранить административный ресурс при работе УИК. Поэтому есть законодательное решение, которое в корне меняет ситуацию. И с моей точки зрения поиск этих решений на каждом этапе выборов – формирование комиссии, процедуры дня голосования, процедуры регистрации партий и кандидатов и так далее – то, чем мы занимаемся сегодня, может быть, конечно, это длительный процесс и достаточно нудный, но очень важный, способный в корне менять ситуацию на выборах!

Подведем итоги: наша дискуссия сегодня была сложной. Если до сих пор мы принимали решения консенсусом внутри нашего сообщества, то сейчас мы до конца принципиально не договорились, поэтому я прошу вас поучаствовать на сайте в форуме. Мы должны выйти на какой-то консенсус по принципам формирования комиссий.

6.3. Любарев А. Е. Послесловие

6.3.1. Об «идеальном» Кодексе и переходном периоде

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.3.2. О равенстве партий

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

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

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

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

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

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

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

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

Нужно принимать во внимание, что партии могут быть разные. Мы ни при каких условиях не можем быть гарантированы от присутствия партий-фантомов, партий-спойлеров. При либеральном партийном законодательстве наличие таких партий – неизбежное зло, неизбежная плата за либерализм. Но и при жестком законодательстве они могут существовать, если в этом заинтересована власть. И мы должны помнить, что они существовали вплоть до конца 2008 года, в то время как более реальные партии уже были ликвидированы.

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

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

Чтобы не быть голословным, приведу один пример. На сайте МОИ размещен материал А. Ю. Бузина о конфликтах между участковыми комиссиями и их членами с правом совещательного голоса от СПС в Красносельском районе Москвы на выборах в Государственную Думу. В частности, там приводится текст решения ТИК, из которого следует, что на всех трех участках, по которым члены от СПС подавали жалобы, присутствовали также члены с правом совещательного голоса от ДПР, которые (как и члены от «Единой России») поддержали комиссии в их «праведной» борьбе с СПС-овцами. К этому можно только добавить, что на одном из этих участков ДПР получила 0 голосов, хотя обычно члены комиссии голосуют тут же (даже

если они там не живут, на свой участок они не попадают, поэтому голосуют здесь же по открепительным). И член от ДПР по поводу 0 голосов никак не протестовал, из чего можно сделать вывод, что он за «свою» партию не голосовал.

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

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

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

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

6.3.3. Общественные объединения и граждане

Как я отметил в своем выступлении, при формировании участковых комиссий следует разрешить самовыдвижение. То есть каждый, кто хочет работать в комис-

сии, может выдвинуть свою кандидатуру. Это снимает вопрос о собраниях избирателей — они становятся не нужны. Такой же механизм можно предусмотреть и для ИКМО поселений, где образуется один избирательный участок (там эта самая ИКМО будет выполнять и полномочия УИК).

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

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

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

6.3.4. О жеребьевке и «избирательной повинности»

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

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

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

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

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

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

7. Проблемные вопросы, не затронутые на круглых столах

7.1. Любарев А. Е. Пояснения к некоторым главам Избирательного кодекса

7.1.1. 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 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 в статье 3.5 использованы понятия «первый тур голосования» и «второй тур голосования». Нужно ли эти понятия определять в статье 1.3 – вопрос для обсуждения.

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.

3. По сравнению с действующим законодательством существенно изменено понятие «избирательное объединение». В Кодексе этим термином обозначается не любое объединение, имеющее право выдвигать кандидатов и списки кандидатов, только такое, которое выдвинуло на данных выборах кандидата, кандидатов или

список кандидатов.

4. Предлагается также моментом окончания избирательной кампании считать опубликование общих результатов выборов, а не представление избирательной комиссией, организующей выборы, финансового отчета.

7.1.2. 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.

Вопрос о границе между четвертым и пятым уровнем – дискуссионный. Пока она привязана к максимальной численности избирательного участка (см. раздел 7.1.6).

В статье 9.2 (Сроки назначения выборов) установлены сроки назначения выборов для указанных уровней. Однако эти сроки пока условные: они должны уточняться в ходе обсуждения.

7.1.3. 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 (ч. 2 и 3 ст. 7.3).

Кроме того, предусмотрен единый порядок утверждения схемы округов. В настоящее время на региональных выборах это вопрос решается по-разному: в одних схема утверждаются законом субъекта РФ (что подразумевает ее подписание гла-

вой 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 (ч. 9 и 11 ст. 7.3).

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 (ч. 8 ст. 30.4). Аналогичный механизм прописан и для регионов, где избирательная комиссия субъекта РФ не обладает правом законодательной инициативы (ч. 8 ст. 7.3).

Предусмотрена специальная статья (ст. 30.2), 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 уменьшены 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 (ч. 4–8 ст. 7.1, ч. 3–5 ст. 7.2).

7.1.4. 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 (ст. 9.1). 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 (ст. 9.2). 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 (ст. 9.7). 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 (гл. 9) 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.

7.1.5. 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 со-

стоянию 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 (ч. 9 ст. 6.1). При этом официальная публикация сведений о численности избирателей предусмотрена раз в год плюс сразу после назначения выборов (ч. 10 и 11 ст. 6.1).

7.1.6. Образование избирательных участков

В проекте Кодекса предлагается изменить порядок образования избирательных участков (ч. 1 ст. 6.2): 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.

7.1.7. 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 комис-

сии 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.

7.2. Ограничения при финансировании выборов

Любарев А. Е.: В проекте Кодекса (в редакциях от 9.06.2010 и 31.08.2010) вопросы ограничений при финансировании избирательных кампаний предложено решить следующим образом.

1. На выборах Президента РФ сумма всех расходов кандидата из средств его избирательного фонда не может превышать 6 миллиардов рублей, а кандидата, по которому назначен второй тур, — 8 миллиардов рублей.

2. На выборах депутатов Государственной Думы сумма всех расходов кандидата из средств его избирательного фонда не может превышать 30 миллионов рублей; сумма всех расходов из средств избирательного фонда регионального отделения политической партии не может превышать 60 миллионов рублей; сумма всех расходов политической партии из средств ее избирательного фонда и избирательных фондов ее региональных отделений в совокупности не может превышать 6 миллиардов рублей.

3. Законом субъекта Российской Федерации устанавливается предельная сумма расходования средств избирательного фонда. Эта предельная сумма не может быть ниже одного процента от размера прожиточного минимума, установленного для данного субъекта Российской Федерации на день официального опубликования решения о назначении выборов, умноженного на число избирателей единого избирательного округа (при выборах должностного лица либо выборах депутатов представительного органа по пропорциональной избирательной системе) или на среднюю норму представительности (при выборах депутатов по одномандатным или многомандатным избирательным округам).

Иными словами, предложено 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 президентских выборов предложены значительно более высокие размеры «потолка», чем в действующем законе (там

400 миллионов рублей для первого тура и 500 для двух туров). Для выборов в Государственную Думу в отличие от действующего закона предложено установить не «потолок» для федерального фонда партии, а совокупный «потолок» федерального и региональных фондов, который также выше реального совокупного «потолка», предусмотренного действующим законом (1,8 миллиардов рублей).

Предложено установить минимальный размер «потолка» для региональных и муниципальных выборов и тем самым исключить возможность установления заниженных «потолков» в региональных законах. Этот минимум предложено привязать как к численности избирателей, так и к величине прожиточного минимума в данном регионе. Региональному законодателю при этом оставлено право повышать «потолок» сверх установленного в Кодексе минимума.

В проекте предлагается еще ряд важных новелл.

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. Кстати, отменено 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. Установлены минимально допустимые значения долей, которые могут быть внесены в фонды разными субъектами. Таким образом, исключается, в частности, возможность регионального законодателя устанавливать такие нормы, чтобы кандидат не мог из собственных средств внести залог.
4. Отменено требование создать избирательный фонд до подачи документов на регистрацию. Отменены санкции за несоздание избирательного фонда.
5. Отменены все промежуточные финансовые отчеты (первый и т.п.), оставлен только итоговый отчет.

В то же время часть экспертов предложила полностью отказаться от установле-

ния «потолка» избирательного фонда, тем самым сняв ограничения на объемы средств, затрачиваемых в избирательной кампании. Одним из главных аргументов при этом служит опасение, что ограничение размера избирательного фонда будет стимулировать использование в избирательной кампании «теневое» финансирования.

Действительно, заниженные «потолки» избирательных фондов в свое время способствовали расцвету «теневое» 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.).

Однако данная опасность, по моему мнению, снимается вышеприведенными положениями проекта, т.е. установлением высоких «потолков» на федеральных выборах и высоких значений минимума «потолка» на региональных и муниципальных. Отказываться же совсем от «потолков» я считаю неправильным.

Отсутствие ограничений на финансирование избирательной кампании будет стимулировать кандидатов и партии к безудержному наращиванию финансового потенциала по принципу цепной реакции. Это неизбежно ослабит политическую составляющую избирательной кампании в пользу политтехнологической, имиджевой и т.п., а также будет стимулировать различные способы завуалированного подкупа избирателей (вроде квазиагитационных договоров), их зомбирования и т.п.

Особенно опасно отсутствие ограничений на муниципальном уровне, где оно будет стимулировать захваты муниципальных образований «варягами» – «денежными мешками». В связи с этим высказывалось и компромиссное предложение – сохранить «потолки» на муниципальных выборах, но убрать их на региональных и федеральных выборах. Однако у нас есть и малонаселенные регионы, где могут быть те же проблемы. Кроме того, желательно все же сохранять в Кодексе определенное единство принципов для всех выборов.

В проекте Кодекса, как и в действующем законодательстве, предусмотрены ограничения на внесение средств в избирательный фонд: и собственных средств кандидата и избирательного объединения, и средств, перечисленных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением, и добровольных пожертвований граждан и юридических лиц.

Если отказаться от установления потолка избирательного фонда, то логика требу-

ет, 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 уберем 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 могут быть 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.

Кынев А. В. : Наличие ограничений по размерам фондов у нас традиционно является односторонним по причине двойных стандартов в правоприменении – когда одним все можно и не существует реальной возможности пресечь незаконное финансирование и косвенную агитацию, а для других реализуются и соблюдаются на практике все запреты (согласно заветам Франко: «друзьям – все, остальным – закон»). Т.е. все запреты и «потолки» на самом деле – запреты только для оппозиции. Поэтому верхние «потолки» или должны быть достаточно большие, или должны быть отменены совсем.

Что касается ограничений размера пожертвований от одного физического или юридического лица, то полагаю, что здесь ограничения целесообразны.

Бузин А. Ю. : Существуют естественные ограничения, и «цепная реакция» может произойти только в отсутствии конкуренции. Кроме того, «потолок», как показывает опыт, не останавливает «безудержное наращивание финансового потенциала». Поэтому аргумент о том, что отсутствие «потолка» приведет к безудержному росту расходов представляется неубедительным. Несомненные достоинства отмены «потолка»: упрощение процедур контроля, увеличение открытости выборов, наконец, упрощение самого законодательства.

Скосаренко Е. Е.: Я бы отменила все «потолки». На имиджи и политтехнологов деньги все равно будут уходить одни и те же (белым или теньвым способом). Нет в этих финансовых ограничениях смысла, даже в «достаточно больших», ни на одном из уровней выборов. Если кандидаты захотят потратить больше – все равно потратят! Пусть делают это честно, а избиратели смотрят, на что их избранники тратят и какие по масштабу деньги – глядишь, и передумают за них голосовать.

Бессмысленны и ограничения для одного юридического лица или физического

лица: те же юридические лица наплодят дочек и будут вносить деньги, минуя ограничения. Физические лица своим родственникам раздадут, чтоб внесли. И зависимость от одного донора останется. Она, эта зависимость, от этой нормы вряд ли зависит.

Дмитриев Ю. А.: Вопрос крайне сложный. На мой взгляд, надо спорить не о размере «потолка» фонда, а о формах контроля. Если Кодекс и практика его реализации позволят обеспечить реальный контроль за превышением размеров и нецелевым использованием фонда, вплоть до снятия с регистрации по суду до дня голосования, тогда целесообразно говорить обо всём остальном.

Медведев Ю. С.: Идею отмены «потолка» избирательного фонда поддерживаю. Разделяя аргументы А. В. Кынева и А. Ю. Бузина, скажу также, что «безудержное наращивание финансового потенциала» в нынешних условиях может способствовать росту конкурентности выборов, будучи серьезным противовесом наращиванию административного ресурса.

Как мне представляется, эта мера, в числе прочего, должна стимулировать интерес российского бизнеса (как основного держателя финансового капитала) к электоральной политике, отбитый у него целенаправленными усилиями федеральных властей в начале 2000-х годов. Но если так, то все более активное участие в выборах бизнесменов и бизнес-групп (чьи интересы часто входят в противоречие не только между собой, но и с интересами гипертрофированной бюрократии) будет работать на повышение демократического потенциала выборов.

Вообще, реполитизация российского бизнеса должна стать одной из неотъемлемых частей грядущей демократизации, и отмена «потолка» избирательного фонда может внести свою лепту в это дело.

Что касается ограничений пожертвований со стороны граждан и юридических лиц. Как мне представляется, именно бизнесмены являются одной из тех групп, чье участие в электоральной политике способствует росту конкурентности, а следовательно, и демократичности выборов. Поэтому законодательно ограничивать их финансовое участие вряд ли целесообразно. Тем более, что такие ограничения отнюдь не гарантируют роста числа доноров, а вот к сокращению перечисляемых средств ведут почти наверняка. С другой стороны, бизнесмен, желающий поставить в финансовую зависимость от себя партию, всегда найдет способ сделать это путем различных уловок (использование подставных структур и т.п.).

Я исхожу из того, что бизнес и конкуренция идут рука об руку. А значит, произвол со стороны отдельных предпринимателей и так уже ограничивается присутстви-

ем альтернативных кандидатов и партий, за которыми стоят другие бизнесмены или структуры. Серьезную опасность эта ситуация представляет, если как таковое бизнес-сообщество состоит из небольшого числа сверхбогатых «олигархов» — и всех прочих бизнесменов, как было в России в 1990-е годы. Однако сейчас, на мой взгляд, российская бизнес-среда намного более конкурентна и гомогенна, и появление нового Березовского вряд ли возможно. Даже региональный бизнес в этом смысле сильно продвинулся. Поэтому мой ответ на этот вопрос заключается в том, что ограничения размера пожертвований от одного физического или юридического лица также должны быть отменены.

Удот Р. Н.: «Потолок» не нужен.

1) Сменяемость властей.

Для атаки нужно в несколько раз больше сил, чем для обороны. Действующему губернатору статью в газете разместят бесплатно. Серию статей. Кандидату — нет. Но у него есть шанс сделать то же за деньги. Для сменяемости властей, для уравнивания условий для кандидатов, вернее, для компенсации неизбежного неравенства помогает финансирование. Для действующей власти лучший «потолок» — 0 руб. 0 коп. А любого, кто превысит этот порог, они с большим удовольствием скрутят в бараний рог. Согласитесь, странная логика: подкуп избирателя чужими (общественными) деньгами считается само собой разумеющимся, редкий губернатор не повышает какие-нибудь дотации пенсионерам, готовясь к выборам. Но делать то же самое из своих собственных денег — рассматривается как преступление.

2) Ненужное усложнение системы.

3) Бессмысленность ограничений.

4) Равенство кандидатов.

Денежный мешок — не ругательство. Опасность не в самом денежном мешке — это, как правило, умелый руководитель, а в его стремлении «отбить вложения». Но этому должна препятствовать не избирательная, а правоохранительная и судебная системы при поддержке прессы и общественного мнения. И, наконец, Избирательный кодекс не может решать, кто из кандидатов лучше. Это прерогатива избирателя. Актер будет очаровывать харизмой и отработанными приемами сценического искусства, предприниматель — нанимать и организовывать работу, действующий губернатор — звонить нужным людям и нажимать на рычаги.

Киселёв К. В.: Потолок избирательного фонда не нужен совсем. Его значительное

увеличение – лукавство.

Согласен с необходимостью ограничения размера перечислений от одного

юридического или физического лица. При этом потолок перечислений должен быть достаточно высоким и варьироваться в зависимости от количества избирателей в округе (уровня выборов).

7.3. «День тишины»

Любарев А. Е.: В проекте Кодекса этот вопрос решен так же, как в действующем законодательстве: предвыборная агитация запрещена в день голосования и в день, предшествующий дню голосования (ч. 6 ст. 12.7). 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 (ч. 8 ст. 12.7).

В то же время некоторые эксперты предлагают отказаться от «дней тишины», т.е. не запрещать агитацию ни в день, предшествующий дню голосования, ни в сам день голосования. Обосновывается 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.

Дмитриев Ю. А.: Как показывает зарубежный опыт, да и отечественный тоже, «дни тишины» должны быть сохранены. Дело не в самой «тишине», а в том, что её отсутствие упрощает возможность давления и подкупа избирателей — прямо в день голосования. Нельзя не признавать, что коррупция — естественное свойство российского государства и общества.

Каюнов О. Н.: Согласен с тем, что «день тишины» сохранить стоит. Уже хотя бы потому, что он широко распространён в мировой избирательной практике. «Преклоняться перед Западом», конечно, не стоит, но и пренебрегать его опытом, особенно в тех областях, где у нас самих опыта маловато, тоже не стоит. Да и очевидно, что отсутствие такового, во-первых, усилит влияние административ-

ного ресурса (например — отгонять от входа в избирательный участок «плохих» агитаторов и покровительствовать «своим»); во-вторых, что важнее, даст слишком много возможностям умелым популистам и «трибунам» — зачастую действие их речей длится не особо долго (даже для Гитлера отмечалось), а потом человек опомнится и задумается: «И чего он такого сказал умного-то?», но бюллетень уже будет опущен.

Удот Р. Н.: День тишины не нужен.

1) Снижает явку.

По моему мнению, эта пауза перед днем голосования снижает накал борьбы, теряется захватывающий драматизм.

2) Бессмысленность.

Представление о том, что взрослому человеку нужно 1–2 дня, для того чтобы что-то там «переварить», мне кажется примитивным.

3) Реализация.

На практике «внешнюю» агитацию редко снимают на 100%. Всегда рядом с УИК остаются какие-то стикеры, которые прозевали дворники. Негласно агитацию тоже ведут. Даже на УИКе могут что-нибудь нашептывать.

4) Упрощение.

Как обычно, любые ограничения никак не мешают действующей власти, но любая запятая используется ею для преследования оппонентов. Случаи удаления наблюдателей за ведение агитации на УИКе были. Поэтому чем проще будут правила, тем лучше.

Скосаренко Е. Е.: Период без агитации нужен. Ведь последний выброс «горячей» информации, последняя «деза» могут оказаться решающими, если они будут убедительно проговорены перед дверью участка в уши собирающегося проголосовать избирателя. А потом уже все опровержения могут оказаться никому не нужными, ведь победитель всегда прав. Вряд ли стоит законодательно этот подерживать, день выборов и так не легок! С другой стороны, «черная» агитация все равно была, есть и будет, что с ней делать, какую ответственность за нее установить, чтобы это было эффективно и адекватно, — сложный вопрос.

Иванова М. В.

Может быть, действительно, отказаться от «дня тишины», который приходится на день перед днем голосования. Косвенно или напрямую агитация за кандидатов или партии продолжается и за день до выборов, и в день голосования. Таким образом, отмена одного «дня тишины» позволит дать возможность кандидатам всех политических сил более полно представить свою точку зрения населению и, соответственно, не создавать неоправданных ограничений получения информации о выборах населением. Кроме того, действительно, это частично снимет проблему, связанную с избирательными трактовками того, что является, а что не является агитационным материалом, размещенным вблизи избирательного участка.

Киселёв К. В.: «Дни тишины» необходимы, однако демонтаж крупноформатной рекламы будет затруднен. Обязать всех можно это делать, но кандидат или партия всегда могут сказать, что это не их вина, а соответствующей фирмы, и предъявят свои обращения к этой фирме. Наказывать ее бессмысленно. Кроме того, на практике часто договоры заключаются ровно на неделю, две и месяц. Более мелких договоров я нигде не встречал. Наконец, что считать крупноформатной рекламой? А растяжку на балконах, а лайтбоксы? Мало ли чего могут изобрести технологи и кандидаты? Я не говорю о техническом прогрессе. Поэтому пусть висит. На практике на крупноформатную рекламу обращают ровно столько же внимания, как и на всю остальную. Чаще всего она нужна лишь на первых этапах кампании для роста узнаваемости, потом ее эффективность резко снижается.

Андреев С. В.: Считаю возможным отказаться от «дней тишины». Опыт США показывает, что агитация в день выборов не оказывает существенного влияния на победу того или иного кандидата, тогда как наличие «дня тишины» является дополнительным бонусом для кандидата, связанного с властью. Использование административного ресурса в «день тишины» дает такому кандидату фору (вне зависимости от политической принадлежности кандидата).

7.4. «Паровозы»

Любарев А. Е.: 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 обстоятель-

ствами 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 (ч. 2 ст. 11.9). 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 (п. 1 ч. 4 ст. 11.9).

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 завоеует по итогам голосования два мандата, лишение ее одного мандата снизит вдвое ее представленность в ассамблее. Еще хуже ситуация, если партия завоеует всего один мандат – в этом случае данная норма совсем лишит ее представленности. При этом какая-то другая партия получит дополнительный мандат, то есть степень ее представительства также будет искажена.

Если исходить из общих соображений, то недостаток данного подхода в том, что

он предусматривает наказание не только партии, использовавшей технологию «паровозов», но и ее избирателей, которые могут в результате совсем лишиться представительства. В то же время он не предусматривает 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 партий, 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 (ч. 6 ст. 14.25).

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 пассивного избирательного права на следующих выборах в данный орган власти (ч. 4 ст. 14.25).

Понятно, что такая норма также вызывает вопрос о соответствии Конституции РФ, где установлен закрытый перечень лиц, лишенных избирательных прав. Здесь од-

нако следует отметить два обстоятельства. Во-первых, предлагаемое ограничение не абсолютно, а касается только определенных выборов, по сути оно разовое. Во-вторых, это санкция за вполне конкретное нарушение закона и за нарушение взятого на себя обязательства, что, на мой взгляд, для публичных лиц является достаточно тяжким нарушением. 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 предусматриваются 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.

Каюнов О. Н.: Возложение финансовых санкций (на партию) и лишение мандата (одного на «паровоз») — приемлемо. Ограничение в будущем избирательных прав — нет, ибо это антиконституционно. Можно ещё один вид финансовых санкций предложить: если список зарегистрирован по избирательному залогу, то не возвращать (целиком или частично) оный залог. Но всё перечисленное применимо только по отношению к обязательно вносимым в бюллетень персонам.

Медведев Ю. С. : Полагаю, что по своему юридическому смыслу действия кандидата-«паровоза» эквивалентны несоблюдению контракта: сначала он берет на себя некие обязательства (стать в случае избрания депутатом и представлять интересы избирателя), а затем, уже после ответных действий контрагента (т.е. голосования на выборах), от них отказывается. Отсюда следует, что санкции, применяемые к «паровозам», должны соответствовать неустойке, выплачиваемой

при нарушении контракта, т.е. быть финансового рода. Подчеркну, что подобные штрафы должны налагаться, прежде всего, персонально на отказника: полностью согласен, что именно он несет основную ответственность за фактический обман граждан. Разумеется, такой штраф должен быть весьма и весьма ощутительным – быть может, превышающим годовой доход все того же Лужкова.

Но при таком подходе и партия, использующая технологию «паровозов», должна быть признана виновной, поскольку, публикуя список, она тем самым берет на себя обязательство, что и после голосования это будет все тот же по составу список. Поэтому штрафовать нужно и партию. Однако едва ли сумму штрафа стоит привязывать к размеру государственного финансирования. Легко себе представить, что какая-нибудь доминирующая партия, располагающая множеством каналов доступа к государственным (и негосударственным) деньгам, скорее уж предпочтет инициировать сокращение государственного финансирования партий (заодно нанеся тяжелейший удар по конкурентам), чем откажется от практики «паровозов». Сокращение или прекращение государственного финансирования (наряду с описью имущества и т.п.) стоит применять только при отказе платить.

Удот Р. Н.

Практика «паровозов» отвратительна и унижительна для информированного избирателя. Она приучает к мысли, что выборы – показуха и формальность, даже лучшие люди страны занимаются их открытой профанацией.

К сожалению, универсального решения нет. Если высокопоставленного чиновника можно в идеальном случае снять с должности, то популярному певцу не запретишь петь популярные песни или спортсмену – забивать голы и т.д.

Остается надеяться на инстинкты самосохранения здорового общества. «Паровоз» в текущем понимании этого слова – идеальная мишень для критики в условиях общества свободного. Именно потому, что эта практика унижительна и отвратительна.

Поэтому я надеюсь, что если общество созреет до этого Избирательного кодекса, то оно созреет и до того, чтобы партии всеми силами самостоятельно избегали «паровозов» как явного открытого публично осуждаемого обмана избирателей.

Дмитриев Ю. А.: Мне нравится зарубежный опыт (кажется, Израиля), когда паровоз ставится не в начало, а в конец списка без реальных гарантий быть избранным. Но в этом случае можно ограничиться моральной поддержкой списка кандидатов в ходе избирательной кампании.

Ковин В. С.: Почти все предлагаемые меры противодействия «паровозам» кажутся весьма сомнительными. Противодействие «паровозам» – чиновникам нужно искать в других направлениях: в возможности лишения занимаемой должности, в установлении невозможности отказаться от статуса депутата. Или установления весьма высокого «штрафа» (выставление «счета»), выплачиваемого из личных доходов, как компенсацию за потраченные на его выборы государственные ресурсы и услуги.

Андреев С. В.: Мне кажется, в случае с «паровозами» адекватным будет наказание партий при выборах на федеральном уровне, связанное с наказанием «рублем», – по 1/3 за каждого «паровоза», отказавшегося от мандата. В регионе можно было бы использовать передачу мандата (точнее того процента голосов, который делает кандидата депутатом, – при голосовании по списку) на новое перераспределение между партиями, прошедшими барьер, исключая партию с «паровозом». Если все партии будут использовать «паровозы», то эти проценты должны будут передаваться следующей партии, не прошедшей барьер.

Киселёв К. В.: Прошу подумать над проблемой неизбираемости кандидатов. Ссылка на то, что это может быть только конституционной нормой, мне кажется существенной, но не доказывающей невозможность ограничения пассивного избирательного права. В качестве аналогии могу привести нормы, ограничивающие в правах должностных лиц: запрет на коммерческую деятельность, например. Сейчас вводятся нормы связанные с запретом и после завершения государственной службы занимать определенные должности в профильных кампаниях.

Например, в п. 3 ст. 56 Конституции Греции установлено, что «штатные государственные служащие, военнослужащие, находящиеся на действительной службе, и офицеры органов безопасности, служащие юридических лиц публичного права вообще, управляющие и служащие государственных и муниципальных предприятий или учреждений, обслуживающих общественные интересы, не могут объявляться кандидатами и тем более избираться депутатами Парламента от любого избирательного округа, на территории которого они служили более чем три месяца в течение трех лет, предшествовавших выборам. Эти ограничения распространяются на лиц, исполнявших обязанности генеральных секретарей министерств в течение последних шести месяцев четырехлетнего срока полномочий Парламента. Эти ограничения не распространяются на кандидатов в государственные депутаты и низших служащих центральных государственных служб».

Следует особо отметить, что нормы, устанавливающие неизбираемость кандидата, и решения, принимаемые в соответствии с ними, неоднократно обжаловались в судах различных инстанций в разных странах мира и международных судах

как нарушающие право на свободные выборы. Однако судебная практика пошла по пути признания этих норм соответствующим всем международным конвенциям. Например, в судебном решении по делу «Гитонас (Gitonas) и другие против Греции» от 1 июля 1997 года Европейский Суд по правам человека обратил внимание, что несмотря на важность прав лица голосовать и выдвигать свою кандидатуру на выборах, эти права не имеют абсолютного характера. Достаточно лишь убедиться в том, что условия неизбираемости «установленные национальным законом, не ограничивают права граждан до такой степени, что выхолащивается сама суть этих прав и они становятся неэффективными, а также в том, что власти преследуют правомерные цели и что используемые ими при этом средства являются соразмерными». Более того, в этом же решении суд особо подчеркнул, что «институт неизбираемости известен многим государствам — членам Совета Европы; он преследует двоякую цель — способствовать надлежащему функционированию и укреплению демократического строя, чтобы, с одной стороны, кандидаты различных ориентаций обладали равными возможностями влияния на избирателей, поскольку лица, занимающие государственные должности, могут в ряде случаев иметь преимущества перед другими кандидатами, и чтобы, с другой стороны, избирательный корпус был защищен от давления, оказываемого теми должностными лицами, которые в силу своего положения призваны принимать многие, в том числе важные, решения и в связи с этим пользуются значительным авторитетом у рядовых граждан, выбор которых в таких условиях может оказаться необъективным».

Пожалуй, все-таки стоит попытаться использовать опыт Греции.

7.5. Открепительные удостоверения и досрочное голосование

Любарев А. Е. : Для избирателей, которые не могут в день голосования проголосовать по месту своего жительства (т.е. по мест у постоянной регистрации) в действующем законодательстве и в проекте Кодекса предусмотрены три варианта голосования:

- досрочное голосование;
- голосование по открепительному удостоверению;
- голосование по предварительно поданному заявлению.

В проекте Кодекса (в редакциях от 9.06.2010 и 31.08.2010) данный вопрос решен почти так же, как в законодательстве, действовавшем до июня этого года. Открепительные удостоверения предусмотрены на федеральных и региональных выборах и референдумах (их можно получить за 45 и менее дней до дня голосования), а досрочное голосование — на муниципальных выборах и местном референдуме (за 15 и менее дней до дня голосования). При этом предложены дополнительные меры по контролю за этими процедурами и предотвращению злоупотреблений (см. ст. 14.3 и 14.11). Голосование по предварительно поданному заявлению также предусмотрено: заявление может быть подано не позднее чем за 3 дня до дня голосования.

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 расцвели 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 (голосо-

вание по почте, голосование по доверенности, голосование по sms, голосование по Интернету) не обсуждаются, поскольку эти варианты еще более уязвимы с точки зрения злоупотреблений и практически не поддаются контролю.

Одним из членов рабочей группы предложен радикальный вариант реформирования — полностью отказаться от использования открепительных удостоверений и использовать на выборах и референдумах всех уровней досрочное голосование. Аргументация при этом была следующая.

1. Досрочное голосование существует во многих демократических странах, а открепительные удостоверения — советское изобретение.
2. Открепительные удостоверения могут эффективно использоваться для манипуляций. Контроль и противодействие этим манипуляциям затруднены.
3. Отказ от одной из двух форм упростит закон, облегчит работу избирательных комиссий..
4. В случае совмещения выборов разного уровня избиратель оказывается в сложном положении: на одних выборах он имеет право голосовать досрочно, а на других — по открепительному. При этом зачастую он должен голосовать досрочно и получать открепительные в разных избирательных комиссиях. Кроме того, одновременное использование открепительных и досрочного голосования приводит путанице в списках избирателей.
5. Отказ от открепительных удостоверений существенно облегчит протокол участковой комиссии (исчезают сразу 7 строк).

Аргументы эти достаточно серьезные. Однако полагаю, что контроль за использованием открепительных вполне возможен, на это направлены многие нормы ст. 14.3 проекта. С другой стороны, контроль за досрочным голосованием также довольно сложен, к тому же он требует значительных трудозатрат.

Упрощение закона и протокола, облегчение работы избирательных комиссий, безусловно, важно, но эти соображения не должны быть приоритетней обеспечения избирательных прав граждан. В связи с этим 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.

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».

7. Проблемные вопросы, не затронутые на круглых столах

Ниже в таблице указано, как обеспечивается возможность принять участие в выборах всех указанных групп и подгрупп избирателей различными способами голосования.

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	+	-	-

Таким образом, 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 введено 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 могут 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.

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 вводить 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.

Поэтому 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. В отношении досрочного голосования такие меры уже частично включены в проект Кодекса (см. ст. 14.11). Однако необходимы и некоторые дополнительные меры. Так, 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 считаю целесообразным сохранить досрочное голосование только в УИК.

Что касается голосования по предварительно поданному заявлению, то здесь главное – строгий учет такого голосования и недопущение многократного голосования. Одна из основных мер в данном направлении – это выделение в списке

избирателей специальной отдельной книги, в которую будут включаться только избиратели, голосующие по предварительно поданному заявлению. Число таких избирателей должно фиксироваться в отдельной строке протокола. Сохраняется требование предавать данные об избирателе, включенном в список по такому заявлению, в УИК по месту его жительства, чтобы его исключили из списка в том УИК. Одновременно следует подсчитывать число избирателей, которые исключены из списка по данному основанию. Эти данные должны публиковаться до дня голосования.

Что касается сроков, то целесообразно развести по времени досрочное голосование и подачу заявлений на включение в список избирателей по месту пребывания – чтобы не возникало ситуаций, когда избиратель, проголосовавший досрочно, включается затем в список на другом участке.

Полагаю, что период досрочного голосования следует сократить. Это связано, во-первых, с опытом, согласно которому 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, предлагается начинать досрочное голосование за 9 дней до дня голосования, а заявления на включение в список избирателей по месту пребывания принимать не позднее чем за 10 дней до дня голосования.

Бузин Ю. А.: Полагаю, что отказ от открепительных дает намного больше преимуществ, чем порождает недостатков.

Если избиратель уезжает ранее, чем за 15 дней, то он, по-видимому, сумеет «обжиться» на новом месте и найти там избирательный участок.

По поводу контроля за включением в список временно пребывающих избирателей: предлагается предусмотреть их гласный учет путем занесения в дополнительный список. И контроль этот более прост, чем контроль за открепительными.

По поводу голосования до окончания агитационного периода. Интересующийся избиратель найдет возможность познакомиться с кандидатами пораньше. Доля же голосующих за выбывших кандидатов, очевидно, мизерна.

Скосаренко Е. Е.: Мне кажется неверным подход, что раз доля голосующих за выбывших кандидатов мизерна, то можно этими голосами пренебречь. Сознательный избиратель пришел специально заранее и вряд ли хочет, чтоб его голос пропал, раз он не может прийти в день выборов. Нужно уважать каждый голос.

При этом манипуляций и злоупотреблений при досрочном голосовании тоже хватает. И как ни хотелось бы иметь единую систему на всех уровнях выборов, считаю возможным и целесообразным сохранить открепительные удостоверения для федеральных выборов, а досрочное голосование — для местных и региональных выборов.

Кынев А. В.: Было бы логично сохранить голосование по открепительным удостоверениям на федеральных выборах и референдуме, усложнив его процедуру (вариант: ввести жесткие пределы возможности выдачи открепительных в виде доли от числа избирателей в списке на участке или же разделить дополнительный список — для открепительных и для голосующих по иным причинам), при этом вернуть досрочное голосование на региональный уровень, однако сократить его сроки вдвое.

Дмитриев Ю. А.: Проблема, на мой взгляд, состоит в возможности альтернативы. Или ты не можешь реально отдать свой голос в день голосования, тогда голосуешь досрочно. Или можешь, но не на своём участке, — тогда берёшь открепительный. Эти вопросы должны быть в Кодексе юридически разведены. Но в любом случае, отказ от одного или другого — это лишение избирателя его важнейшего политического конституционного права. Поэтому отказываться от этих форм волеизъявления ни в коем случае нельзя. Что касается контроля и «искажения» результатов волеизъявления — это вопрос вторичный.

Удот Р. Н.: Раздел требует переработки. Действующие «бумажные» системы голосования вне участков себя дискредитировали в РФ. От них стоит отказаться. Лучше

не дать украсть голоса тысяч избирателей, чем получить голоса единиц. Причем эти единичные голоса тоже легко и регулярно крадутся.

У меня больше доверия как раз к электронным методам. По роду своей деятельности я знаю, что электронное голосование можно сделать более защищенным чем «бумажное», и я уверен: не успеют принять этот Кодекс, как электронное голосование будет таким же повсеместным, как кредитные карты или платежи через Интернет.

Если же от бумажных носителей отказаться сложно, то существуют оригинальные решения на их основе. Стоит обратить внимание на муниципальные выборы в самопровозглашенной республике Косово. Коллективу международных экспертов удалось придумать и реализовать метод, который совмещал тайну голосования (анонимный конверт) с защитой от повторного голосования (конверт подписанный).

Дорутин Т. С.: Предлагаю сохранить голосование по открепительным удостоверениям только на федеральных выборах и референдумах и отказаться от досрочного голосования на всех уровнях выборов. Работая председателем муниципальной избирательной комиссии, убедилась, что на этом этапе идет подкуп избирателей и фальсификация результатов выборов.

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. 9 июня 2010 года на сайте была размещена первая редакция всего проекта Избирательного кодекса РФ, 2 сентября 2010 года – вторая редакция. Несмотря на то, что текст проекта еще не 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», свое мнение уже высказали Российский общественный институт избирательного права и Российский фонд свободных выборов, готовятся публикации в «Журнале о выборах». 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.

По результатам обсуждения уже внесены некоторые важные коррективы в первоначальный текст. В частности, уточнены нормы, касающиеся заградительного барьера, решено отказаться от установления предельной суммы расходования средств избирательного фонда.

Мы благодарны всем, кто принял участие в обсуждении проекта!

Приложения

1. Сравнительная таблица положений существующего законодательства и предложений из проекта Избирательного кодекса

Что есть на сегодняшний день

Основные изменения, содержащиеся в проекте Избирательного Кодекса (ИК)

Юридическая техника

Избирательное законодательство сложное, бессистемное и противоречивое, не удобное для применения:

ИК делает избирательное законодательство понятным и удобным в применении:

Что есть на сегодняшний день	Основные изменения, содержащиеся в проекте Избирательного Кодекса (ИК)
пять отдельных федеральных законов, регулирующих проведение выборов;	ИК заменяет все ныне действующие федеральные законы, регулирующие проведение выборов;
дублирование норм в разных законах;	ИК устраняет дублирование норм;
противоречия между нормами разных законов;	ИК устраняет противоречия;
большие по объему статьи, пункты, длинные фразы, термины;	в ИК размеры статей и их частей сокращены; длинные термины заменены более короткими;
нечеткие формулировки, допускающие множественное толкование.	в ИК используются четкие и понятные формулировки.
Плохо урегулированы соотношения федерального и регионального законодательства, нет четкой регламентации, что может и что не может устанавливать региональный законодатель.	В ИК четко разграничены функции федерального и регионального законодательства.
Наличие норм, которые создают основу для нарушения избирательных прав граждан.	ИК утверждает приоритет избирательных прав перед избирательными процедурами и содержит специальную главу, посвященную избирательным правам граждан.

Избирательные права граждан

Множество прямых ограничений пассивного избирательного права граждан РФ.	Отменяются ограничения пассивного избирательного права, не предусмотренные Конституцией РФ.
Возрастные цензы для выборов региональных и муниципальных депутатов могут различаться по субъектам РФ.	Устанавливаются единые для всей страны возрастные цензы.
Фактически действует принцип презумпции вины кандидата. Не выполняется требование КС РФ о соразмерности санкции правонарушению.	Закрепляются принципы презумпции невиновности кандидата и соразмерности санкции правонарушению.

Избирательные системы на выборах разного уровня

Прямые выборы глав субъектов РФ не предусмотрены.

Выборы глав субъектов РФ проводятся по двухтуровой системе. При этом региональный закон может предусмотреть порог избрания в первом туре от 40 до 50%, а также возможность выхода во второй тур более двух кандидатов.

Избирательная система на муниципальных выборах устанавливается уставом муниципально-образовательного образования в соответствии с региональным законом. Во многих регионах законы ограничивают муниципальные образования в выборе избирательной системы.

Избирательная система на муниципальных выборах устанавливается уставом муниципального образования в соответствии с ИК. Региональные законы не могут ограничивать муниципальные образования в выборе избирательной системы.

Выборы депутатов Государственной Думы проводятся по пропорциональной системе, при которой не могут баллотироваться независимые кандидаты.

Для выборов депутатов Государственной Думы предлагается смешанная связанная («смешанная персонализированная») избирательная система, при которой избиратель получает два бюллетеня и голосует как за партийный список, так и за кандидата, баллотирующегося по одномандатному округу.

По одномандатным округам имеют право баллотироваться как партийные, так и независимые кандидаты.

При этом суммарное число мандатов, получаемых партией, определяется итогами голосования по партийным бюллетеням; мандаты в первую очередь получают те кандидаты от партии, которые победили в одномандатных округах, а во вторую очередь – кандидаты из списка.

Заградительный барьер на выборах в Государственную Думу составляет 7% (с предоставлением 1–2 «утешительных» мандатов партиям, получившим от 5 до 7%).

Заградительный барьер на выборах в Государственную Думу снижается до 3%.

Что есть на сегодняшний день	Основные изменения, содержащиеся в проекте Избирательного Кодекса (ИК)
Минимальное число региональных групп на выборах в Государственную Думу составляет 80.	Минимальное число региональных групп на выборах в Государственную Думу сокращается до 15.
Выборы депутатов законодательных органов субъектов РФ могут проводиться либо по смешанной системе, при которой доля депутатов, избираемых по пропорциональной системе, составляет не менее половины, либо полностью по пропорциональной системе.	Для выборов депутатов законодательных органов субъектов РФ не допускается ни полостью мажоритарная, ни полностью пропорциональная система. Доля депутатов, избираемых как по пропорциональной, так и по мажоритарной системе, не должна быть меньше одной трети и больше двух третей. Как вариант, допускается система единственного передаваемого голоса.
На выборах депутатов представительных органов муниципальных образований навязывается пропорциональная система с закрытыми списками, не позволяющая избирателю выражать свое отношение к кандидатам из списка.	Для выборов депутатов представительных органов муниципальных образований использование пропорциональной системы допускается только в варианте открытых списков (избиратель имеет право выразить свое предпочтение одному из кандидатов, входящему в список).
Заградительный барьер на выборах региональных депутатов не может превышать 7% (с предоставлением одного «утешительного» мандата партиям, получившим от 5 до 7%). Размер заградительного барьера на выборах муниципальных депутатов не ограничен.	Заградительный барьер на выборах региональных депутатов не может превышать 4%, на выборах муниципальных депутатов – 5%.
Региональным законом могут устанавливаться методы распределения мандатов, существенно искажающие пропорциональность распределения (например, метод делителей Империаля).	Для распределения мандатов между списками используется метод Хэйра-Нимейера, обеспечивающий наилучшее приближение к пропорциональности.
Голосование против всех кандидатов и против всех списков кандидатов отменено.	Восстанавливается право избирателя голосовать против всех кандидатов и против всех списков кандидатов. В то же время выборы признаются несостоявшимися лишь в том случае, когда число голосов «против всех» и число недействительных бюллетеней вместе превысят половину от числа проголосовавших избирателей. Вводится право создавать фонды для финансирования агитации «против всех».

Что есть на сегодняшний день

Основные изменения, содержащиеся в проекте Избирательного Кодекса (ИК)

Участие в выборах политических партий и общественных объединений

<p>Общественные объединения, не являющиеся политическими партиями, лишены права выдвигать списки кандидатов на муниципальных выборах.</p>	<p>На муниципальных выборах право выдвигать как кандидатов, так и списки кандидатов имеют общественные объединения, которые предусмотрели такую возможность в своих уставах.</p>
<p>Право избирательных объединений создавать избирательные блоки отменено.</p>	<p>Восстанавливается возможность блокирования избирательных объединений при выборах по партийным спискам.</p>
<p>Общественные объединения лишены права направлять наблюдателей на избирательные участки на федеральных выборах, а в большинстве регионов – также на региональных и муниципальных выборах.</p>	<p>Восстанавливается право общественных объединений направлять наблюдателей на избирательные участки. Дополнительно предусматривается право общественных объединений, специально занимающихся контролем на выборах, осуществлять долгосрочное (т.е. в течение всей избирательной кампании) наблюдение.</p>

Выдвижение и регистрация кандидатов и списков кандидатов

<p>Отменена возможность регистрации кандидатов и списков кандидатов на основании избирательного залога.</p>	<p>Восстанавливается возможность регистрации кандидатов и списков кандидатов на основании избирательного залога (кроме выборов Президента РФ). В ИК предусматриваются верхние ограничения размера избирательного залога для региональных и муниципальных выборов.</p>
---	---

Что есть на сегодняшний день	Основные изменения, содержащиеся в проекте Избирательного Кодекса (ИК)
<p>При проведении выборов в больших по числу избирателей округах, с одной стороны, не удалось создать эффективную систему борьбы с фальсификацией подписей избирателей, с другой стороны, создана система, при которой можно на основании «проверки» подписей отказать в регистрации практически любому нежелательному кандидату.</p> <p>Максимально допустимое количество подписей, необходимое для регистрации, – 2% от числа избирателей соответствующего округа.</p>	<p>Сбор подписей избирателей в том виде, в каком он сложился к настоящему времени, сохраняется для выборов муниципальных депутатов, выборов глав небольших муниципальных образований и выборов депутатов законодательных органов небольших регионов. При этом максимальное количество необходимых подписей сокращается до 1% от числа избирателей.</p> <p>Для федеральных выборов, выборов глав регионов, выборов депутатов законодательных органов крупных регионов и выборов глав крупных муниципальных образований предлагается другой механизм сбора подписей избирателей: сбор подписей в определенных местах под наблюдением избирательных комиссий при сокращении доли необходимых подписей до 0,1% от числа избирателей.</p>
<p>Кандидаты, выдвинутые парламентскими партиями, освобождены от сбора подписей избирателей.</p>	<p>На федеральных и региональных выборах кандидаты, выдвинутые избирательными объединениями по мажоритарным избирательным округам, должны регистрироваться на тех же основаниях, что и независимые кандидаты (т.е. на основании подписей или залога).</p>
<p>На выборах в Государственную Думу от сбора подписей освобождены политические партии, прошедшие в Государственную Думу (т.е. получившие более 5% голосов), и партии, прошедшие в более трети региональных парламентов.</p>	<p>На выборах в Государственную Думу по одному округу от сбора подписей и внесения залога освобождаются политические партии, получившие более 2% голосов на предыдущих выборах в Государственную Думу.</p>

Что есть на сегодняшний день

На региональных и муниципальных выборах от сбора подписей освобождены политические партии, прошедшие в Государственную Думу (т.е. получившие более 5% голосов), партии, прошедшие в более трети региональных парламентов, а также партии, прошедшие в законодательный орган соответствующего региона (т.е. получившие более 5% голосов).

Законом субъекта РФ может быть установлен заявительный порядок регистрации кандидатов (т.е. регистрация без сбора подписей) при проведении выборов в представительные органы муниципальных образований со средней нормой представительства избирателей не более 10 тысяч.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...» не содержит перечня оснований для признания подписи избирателя недействительной. Этот перечень устанавливается законом о конкретных выборах. Обычно он достаточно широкий и позволяющий «браковать» подписи за самые незначительные погрешности.

Основные изменения, содержащиеся в проекте Избирательного Кодекса (ИК)

На региональных и муниципальных выборах от сбора подписей и внесения залога освобождаются политические партии, получившие более 2% голосов на предыдущих выборах в Государственную Думу по России в целом, а также получившие более 2% голосов на предыдущих выборах в Государственную Думу в данном регионе и получившие более 2% голосов на предыдущих выборах в законодательный орган данного региона. На муниципальных выборах от сбора подписей и внесения залога освобождаются также избирательные объединения, получившие более 2% на предыдущих выборах в представительный орган данного муниципального образования.

Устанавливается заявительный порядок регистрации всех кандидатов на выборах представительных органов муниципальных образований со средней нормой представительства менее 500 избирателей. Региональные законодатели могут дополнительно устанавливать заявительный порядок регистрации всех кандидатов на муниципальных выборах для определенных категорий муниципальных образований.

В ИК предусматривается закрытый перечень оснований для признания подписи избирателя недостоверной или недействительной. Эти основания формулируются так, чтобы нельзя было «браковать» подписи, если избиратель может быть однозначно определен и нет оснований считать, что он не ставил свою подпись.

Что есть на сегодняшний день	Основные изменения, содержащиеся в проекте Избирательного Кодекса (ИК)
Закон предоставляет право выборочно проверять 20% подписей как на предмет их недействительности, так и на предмет их недостоверности, при этом для отказа в регистрации достаточно «забраковать» 10% от числа проверенных подписей (на федеральных выборах – 5%).	Выборочная проверка может проводиться только на предмет выявления недостоверных (т.е. поддельных) подписей, а проверка на предмет недействительных подписей должна быть тотальной.
Допустимых избыток представляемых подписей составляет 10% (на федеральных выборах – 5%).	Допустимый избыток представляемых подписей увеличивается до 20%.
От кандидата требуется представление широкого перечня документов, малейшие недостатки в которых могут стать основанием для отказа в регистрации.	Сокращается перечень документов, необходимых для регистрации кандидата. Это должны быть только документы, подтверждающие факт выдвижения, наличие у кандидата пассивного избирательного права и сведения, включаемые в избирательный бюллетень.
Закон предусматривает широкий перечень оснований для отказа в регистрации.	Сокращается перечень оснований для отказа в регистрации. По значительной части оснований решение об отказе в регистрации может быть принято только на основе судебного решения.

Формирование избирательных комиссий

«Партийная квота» в избирательных комиссиях составляет одну вторую от установленного числа членов избирательной комиссии с правом решающего голоса и распространяется только на партии, прошедшие в Государственную Думу и законодательный орган соответствующего региона. При формировании ЦИК РФ партийная квота отсутствует.

Сохраняется смешанный принцип формирования избирательных комиссий: из представителей политических партий и непартийной общественности. При этом доля представителей политических партий («партийная квота») составляет, как правило, две трети от установленного числа членов избирательной комиссии с правом решающего голоса. «Партийная квота» распространяется на все партии.

Что есть на сегодняшний день	Основные изменения, содержащиеся в проекте Избирательного Кодекса (ИК)
<p>Если число партий превышает «партийную квоту», отбор партий, чьи представители включаются в состав избирательной комиссии с правом решающего голоса, осуществляется произвольно органом, формирующим комиссию.</p>	<p>Если число партий превышает «партийную квоту», отбор партий, чьи представители включаются в состав избирательной комиссии с правом решающего голоса, осуществляется либо путем жеребьевки, либо исходя из результатов последних выборов по партийным спискам на соответствующей территории.</p>
<p>Половина состава избирательной комиссии субъекта РФ назначается главой региона. Треть состава ЦИК РФ назначается Президентом РФ.</p>	<p>Исключается участие в формировании избирательных комиссий органов и должностных лиц исполнительной власти.</p>
<p>Кандидатуры в участковую избирательную комиссию (как и в другие комиссии) выдвигаются партиями, иными общественными объединениями и собраниями избирателей. Отбор членов участковой комиссии осуществляется произвольно органом, формирующим комиссию.</p>	<p>Каждому избирателю предоставляется право предложить свою кандидатуру в состав участковой избирательной комиссии. Отбор членов участковой комиссии в ее «непартийную» часть (которая в случае недостатка партийных предложений увеличивается сверх одной трети) осуществляется по жребию.</p>

Информирование избирателей и предвыборная агитация

<p>Правила подготовки избирательными комиссиями сводных информационных плакатов о кандидатах и избирательных объединениях законами обычно не регламентируются.</p>	<p>Устанавливаются правила подготовки избирательными комиссиями сводных информационных плакатов о кандидатах и избирательных объединениях и другие обязанности избирательных комиссий по информированию избирателей.</p>
<p>Отказ от участия в радио- и теледебатах не только не влечет каких-либо санкций, но позволяет «отказнику» получить дополнительное бесплатное эфирное время.</p>	<p>За отказ от участия в радио- и теледебатах устанавливается санкция в виде лишения кандидата, избирательного объединения соответствующей части бесплатного эфирного времени.</p>
<p>Установлен запрет на критику соперников в телеэфире.</p>	<p>Отменяется запрет на критику соперников в телеэфире.</p>

Что есть на сегодняшний день	Основные изменения, содержащиеся в проекте Избирательного Кодекса (ИК)
Полиграфическим предприятиям вменено в обязанность публиковать расценки на свои услуги. Для владельцев уличных рекламных конструкций такая обязанность не предусмотрена.	Отменяется обязанность полиграфических предприятий публиковать расценки на свои услуги, но одновременно такая обязанность устанавливается для владельцев уличных рекламных конструкций.
В день голосования и день, предшествующий дню голосования, разрешено сохранять висящими не только листовки, но и агитационные материалы на уличных рекламных конструкциях.	Запрещается сохранять в день голосования и день, предшествующий дню голосования, агитационные материалы на уличных рекламных конструкциях.

Голосование, подсчет голосов и определение результатов выборов

Максимальный размер избирательного участка составляет три тысячи избирателей.	Максимальный размер избирательного участка сокращается до двух тысяч избирателей.
Урны (ящики для голосования) изготавливаются из непрозрачных материалов. Урны и другие объекты «пломбируются» так, что нет гарантии от вскрытия «пломбы».	Вводится обязательное использование прозрачных урн и одноразовых номерных пломб.
Распределение обязанностей между членами участковой избирательной комиссии в процессе голосования и подсчета голосов осуществляется произвольно председателем комиссии, что благоприятствует сговору с целью фальсификации.	Вводится распределение обязанностей между членами участковой избирательной комиссии в процессе голосования и подсчета голосов на основе жеребьевок, которые проводятся непосредственно перед началом голосования и перед началом подсчета голосов.
Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...» и многие региональные законы не содержат норм, препятствующих злоупотреблению открепительными удостоверениями.	Устанавливаются жесткие правила использования открепительных удостоверений.
Закон предоставляет широкие возможности для составления повторных протоколов и/или повторного подсчета голосов.	Устанавливаются жесткие правила составления повторных протоколов и повторного подсчета голосов.

Что есть на сегодняшний день	Основные изменения, содержащиеся в проекте Избирательного Кодекса (ИК)
В случае подсчета голосов с помощью сканирующих устройств закон не обязывает проводить обязательный ручной пересчет на части избирательных участков.	В случае подсчета голосов с помощью сканирующих устройств вводится обязательный ручной пересчет на небольшой части участков, определяемых жеребьевкой.

2. О результатах анкетирования участников мероприятий по обсуждению проекта Избирательного кодекса РФ, проведенных в июне – сентябре 2010 года в регионах России

Для выяснения уровня поддержки предложений, содержащихся в проекте Избирательного кодекса РФ, была разработана анкета, предназначенная для опроса участников проводимых Ассоциацией «ГОЛОС» мероприятий по обсуждению данного проекта.

Анкета содержит два блока вопросов. Первый блок предназначен для выяснения социально-политической принадлежности респондентов. Им предлагается ответить, кем они являются, выбирая из 7 вариантов (допускается выбор одновременно нескольких вариантов):

1. Преподавателем, научным работником
2. Активистом политической партии
3. Активистом, сотрудником общественной, некоммерческой организации
4. Сотрудником органа государственной власти, органа местного самоуправления, избирательной комиссии
5. Политтехнологом
6. Студентом
7. Иное (вписать)

Второй блок содержит 11 наиболее важных предложений, содержащихся в проекте Избирательного кодекса РФ. По каждому из этих предложений респондент должен выбрать один из вариантов ответа: «согласен», «не согласен» или «затрудняюсь ответить». Это следующие предложения:

1. Для выборов депутатов Государственной Думы предлагается смешанная связанная (двойная связанная, «смешанная персонализированная») избирательная система, при которой избиратель получает два бюллетеня и голосует как за партийный список, так и за кандидата, баллотирующегося по одномандатному округу. По одномандатным округам имеют право баллотироваться как партийные, так и независимые кандидаты. При этом суммарное число мандатов, получаемых партией, определяется итогами голосования по партийным бюллетеням; мандаты в первую очередь получают те кандидаты от партии, которые победили в одномандатных округах, а во вторую очередь — кандидаты из списка.
2. Заградительный барьер снижается до 4%.
3. Сохраняется обязательное разделение партийного списка на региональные группы, но минимальное число групп сокращается до 15.
4. Для выборов депутатов законодательных органов субъектов РФ не допускается ни полостью мажоритарная, ни полностью пропорциональная система. Доля депутатов, избираемых как по пропорциональной, так и по мажоритарной системе, не должна быть меньше одной трети и больше двух третей.
5. Восстанавливается право избирателя голосовать против всех кандидатов и против всех списков кандидатов. В то же время выборы признаются состоявшимися лишь в том случае, когда число голосов «против всех» и число недействительных бюллетеней вместе превысят половину от числа проголосовавших избирателей.
6. Не предполагается восстанавливать порог явки.
7. Восстанавливается возможность регистрации кандидатов и списков кандидатов на основании избирательного залога (кроме выборов Президента РФ).
8. Сбор подписей избирателей в том виде, в каком он сложился к настоящему времени, сохраняется для выборов муниципальных депутатов, выборов глав небольших муниципальных образований и выборов депутатов законодательных органов небольших регионов. При этом максимальное количество необ-

ходимых подписей сокращается до 1% от числа избирателей.

Для федеральных выборов, выборов глав регионов, выборов депутатов законодательных органов крупных регионов и выборов глав крупных муниципальных образований механизм сбора подписей избирателей должен быть изменен. Предлагается ввести механизм сбора подписей в определенных местах под наблюдением избирательных комиссий при сокращении доли необходимых подписей до 0,1% от числа избирателей.

9. Сохраняется смешанный принцип формирования избирательных комиссий: из представителей политических партий и непартийной общественности. При этом доля представителей политических партий («партийная квота») составляет, как правило, две трети от установленного числа членов избирательной комиссии с правом решающего голоса.

Если число партий превышает «партийную квоту», отбор партий, чьи представители включаются в состав избирательной комиссии с правом решающего голоса, осуществляется либо путем жеребьевки, либо исходя из результатов последних выборов по партийным спискам на соответствующей территории.

10. Исключается участие в формировании избирательных комиссий органов и должностных лиц исполнительной власти.

11. Каждому избирателю предоставляется право предложить свою кандидатуру в состав участковой избирательной комиссии. Отбор членов участковой комиссии в ее «непартийную» часть (которая в случае недостатка партийных предложений увеличивается сверх одной трети) осуществляется по жребию.

Анкетирование было проведено среди участников мероприятий по обсуждению проекта Избирательного кодекса РФ, прошедших в Барнауле 15.06.2010, Новосибирске 16.06.2010 и 17.06.2010, Томске 18.06.2010, Екатеринбурге 24.06.2010, Челябинске 21.07.2010, Ярославле 15.09.2010 и Воронеже 24.09.2010.

Всего на вопросы анкеты ответили 145 респондентов (12 в Барнауле, 28 в Новосибирске, 21 в Томске, 13 в Екатеринбурге, 27 в Челябинске, 26 в Ярославле и 18 в Воронеже). Из них 47 отнесли себя к активистам, сотрудникам общественной, некоммерческой организации; 15 – к преподавателям и научным работникам; 10 – к сотрудникам органа государственной власти, органа местного самоуправления, избирательной комиссии; 9 – к студентам; 8 – к активистам политической партии; 4 – к политехнологам; 13 – к иным категориям; 37 отнесли себя сразу к нескольким категориям; 2 не ответили на этот вопрос. С учетом нескольких от-

ветов на данный вопрос получается: 76 активистов, сотрудников общественных, некоммерческих организаций; 30 преподавателей и научных работников; 22 активиста политических партий; 17 сотрудников органов государственной власти, органов местного самоуправления, избирательных комиссий; 18 студентов; 11 политтехнологов; 13 иных категорий.

В целом на вопросы второго блока получено 1093 ответа «согласен», 276 ответов «не согласен» и 200 ответов «затрудняюсь ответить» (некоторые респонденты не давали никакого ответа на отдельные вопросы). Из 145 респондентов 126 дали 6 или более ответов «согласен». Таким образом, можно сделать вывод, что наиболее важные предложения, содержащиеся в проекте Избирательного кодекса РФ, в основном встречают поддержку участников мероприятий – региональных экспертов (см. таблицу).

На вопросы 1, 2, 5, 8, 9, 10 и 11 ответили «согласен» более 2/3 респондентов; на вопросы 3, 4 и 7 – более половины, но менее 2/3. Единственный вопрос, по которому число согласившихся оказалось менее числа несогласных, – вопрос 6 (о пороге явки) – единственный из заданных вопросов, где положения проекта совпадают с положениями действующего законодательства. Значительное количество несогласных было также по вопросу 7 (об избирательном залоге).

Однако соотношения ответов у разных категорий респондентов существенно отличались. Так, среди сотрудников органов государственной власти, органов местного самоуправления, избирательных комиссий число не согласившихся с предложением о возврате избирательного залога было равно числу согласившихся (по 6), а число согласившихся с предложением о снижении заградительного барьера до 4% лишь на единицу превысило число не согласившихся (7 против 6), в то же время в этой категории безусловную поддержку получило предложение не восстанавливать порог явки (за – 10 против – 5, 1 затруднился). В поддержку отсутствия порога явки в большей степени высказались также политтехнологи (за – 7, против – 3, 1 затруднился). Наибольшая доля сторонников восстановления порога явки оказалась среди активистов, сотрудников общественных, некоммерческих организаций (42 – против, 25 – за, 7 затруднились), а также преподавателей и научных работников (17 – против, 10 – за, 3 затруднились).

Стоит также отметить, что некоторые респонденты, отвечая на вопрос о снижении заградительного барьера, дополнительно отмечали желательность его большего снижения (до 3% или еще ниже).

Таблица

№ вопроса	Краткое содержание вопроса	«согласен»	«не согласен»	«затрудняюсь ответить»
1	смешанная связанная система на выборах в Госдуму	112	21	12
2	снижение заградительного барьера до 4%	106	27	11
3	снижение минимального числа региональных групп до 15	73	19	47
4	смешанная система на региональных выборах	96	17	28
5	восстановление строки «против всех»	123	15	6
6	отказ от восстановления порога явки	56	72	13
7	восстановление избирательного залога	79	41	19
8	изменение порядка сбора подписей	99	20	26
9	смешанный принцип формирования избирательных комиссий	109	20	15
10	исключение исполнительной власти из процесса формирования избирательных комиссий	124	11	9
11	добровольческий принцип формирования участковых комиссий	116	13	14

3. Эксперты, мнение которых представлено в настоящем сборнике

АВТОНОМОВ Алексей Станиславович, доктор юридических наук, заведующий сектором Института государства и права РАН

АНДРЕЕВ Сергей Владимирович, руководитель Алтайской школы публичной по-

литики, координатор МОФ «ГОЛОС-Сибирь» по Алтайскому краю

АФНАСЬЕВ Михаил Николаевич, доктор социологических наук, директор по политической аналитике и PR ЦПК «НИККОЛО М»

АФНАСЬЕВА Ольга Валентиновна, кандидат политических наук, старший преподаватель Государственного университета – Высшей школы экономики

БЕЛОНУЧКИН Григорий Владимирович, парламентский корреспондент ИИЦ «Панорама»

БУЗИН Андрей Юрьевич, кандидат физико-математических наук, кандидат юридических наук, председатель Межрегионального объединения избирателей, ведущий эксперт ассоциации «ГОЛОС», член Московской городской избирательной комиссии с правом совещательного голоса от партии «Яблоко» 2001–2003 и 2005–2009

ГОЛОСОВ Григорий Васильевич, доктор политических наук, профессор Европейского университета в Санкт-Петербурге, директор Межрегиональной электоральной сети поддержки (МЭСП/IRENA)

ГУСЕВА Елена Борисовна, депутат муниципального Собрания внутригородского муниципального образования Левобережное в г. Москве, член политсовета Московского городского отделения политической партии «Правое дело»

ДМИТРИЕВ Юрий Альбертович, доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент Российской академии образования, профессор Российского университета дружбы народов, член Научно-методического совета при ЦИК России

ДОРУТИНА Татьяна Сергеевна, председатель совета Лиги избирательниц Санкт-Петербурга

ЕЛИЗАРОВ Василий Георгиевич, кандидат юридических наук, главный советник аппарата Комитета Совета Федерации ФС РФ по конституционному законодательству

ИВАНОВА Мария Вячеславовна, кандидат политических наук, младший научный сотрудник Пермского филиала по исследованию политических институтов и процессов Института философии и права Уральского отделения РАН

ИГРУНОВ Вячеслав Владимирович, директор Международного института гума-

нитарно-политических исследований, зам. председателя Общероссийского общественного движения «Союз социал-демократов», депутат Государственной Думы ФС РФ 1993–2003, зам. председателя Объединения «Яблоко» 1996–2000, председатель партии «СЛОН» 2002–2007

КАТАЕВ Дмитрий Иванович, кандидат химических наук, сопредседатель общемосковского общественного движения «Жилищная солидарность», депутат Моссовета 1990–1993, депутат Московской городской Думы 1993–2005

КАЮНОВ Олег Николаевич, член ЦИК России с правом совещательного голоса от «Блока: Явлинский–Болдырев–Лукин» в 1993 и от Объединения «Яблоко» 1999–2003, один из наиболее активных участников разработки избирательного законодательства в 1993–1999

КИСЕЛЁВ Константин Викторович, кандидат философских наук, зам.

директора Института философии и права Уральского отделения РАН по научным вопросам, председатель Совета Уральской гильдии политических консультантов

КОВИН Виталий Сергеевич, кандидат исторических наук, доцент Пермского государственного педагогического университета, координатор Ассоциации «ГОЛОС» в Пермском крае

КОЛЕСНИК Светлана Григорьевна, президент Фонда развития информационной политики

КРЫЖОВ Сергей Борисович, кандидат технических наук, депутат городского совета Сергиева Посада, первый зам. председателя Московского областного отделения партии «Яблоко», уполномоченный по правам человека в Московской области 2001–2005, депутат Московской областной Думы 2005–2007

КУЗНЕЦОВ Михаил Иванович, кандидат технических наук, член Российской академии естественных наук, директор Союза развития наукоградов России, вице-президент Фонда Плеханова, председатель исполкома Общероссийского общественного движения «Союз социал-демократов»

КЫНЕВ Александр Владимирович, кандидат политических наук, ведущий эксперт ассоциации «ГОЛОС», руководитель региональных программ Фонда развития информационной политики

ЛАПАЕВА Валентина Викторовна, доктор юридических наук, главный научный

сотрудник Российской академии правосудия, член Научно-методического совета при ЦИК России

ЛЮБАРЕВ Аркадий Ефимович, кандидат биологических наук, кандидат юридических наук, руководитель Дирекции программ мониторинга избирательных кампаний Независимого института выборов, ведущий эксперт ассоциации «ГОЛОС», координатор Московского центра электоральной поддержки Межрегиональной электоральной сети поддержки (МЭСП/IRENA), член Московской городской избирательной комиссии с правом совещательного голоса от избирательного блока «Союз правых сил» 1999–2001

МЕДВЕДЕВ Юрий Семенович, эксперт Санкт-Петербургского центра электоральной поддержки Межрегиональной электоральной сети поддержки (МЭСП/IRENA)

МИСНИК Борис Григорьевич, член политического комитета партии «Яблоко», депутат Государственной Думы ФС РФ 1995–1999

МИХАЙЛОВ Валентин Вахтангович, доктор исторических наук, депутат Государственной Думы ФС РФ 1994–1995

МИХАЙЛОВ Виктор Камоевич, кандидат юридических наук, начальник отдела защиты политических прав и административных процедур аппарата Уполномоченного по правам человека в РФ

МИХАЛЕВА Галина Михайловна, кандидат философских наук, директор Центра изучения современной политики, исполнительный секретарь политического комитета партии «Яблоко»

НАДЕЖДИН Борис Борисович, кандидат физико-математических наук, зав. кафедрой права Московского физико-технического института, член федерального политического совета партии «Правое дело», депутат Государственной Думы ФС РФ 1999–2003

ОСОВСКИЙ Максим Ефимович, руководитель Общественного Совета по е-Выборам, член Координационного совета неправительственных организаций по защите избирательных прав граждан

ПОПОВ Сергей Алексеевич, советник председателя Совета Федерации ФС РФ, член Московской городской избирательной комиссии с правом совещательного голоса от политической партии «Справедливая Россия», депутат Государственной Думы ФС РФ 1995–2007

ПРИВИНА Ирина Вячеславовна, ответственный секретарь межрегиональной общественной организации «Клуб содействия политической активности избирателей (Клуб избирателей)»

ПРОХОРОВ Вадим Юрьевич, член ЦИК России с правом совещательного голоса от избирательного блока «Союз правых сил» 1999–2003

РЫЖЕНКОВ Сергей Иванович, член совета Международного института гуманитарно-политических исследований

САДОВНИКОВА Галина Дмитриевна, кандидат юридических наук, доцент Московской государственной юридической академии, член Научно-методического совета при ЦИК России

СКОСАРЕНКО Екатерина Евгеньевна, кандидат юридических наук, эксперт Московского центра электоральной поддержки Межрегиональной электоральной сети поддержки (МЭСП/IRENA)

СМИРНОВ Вильям Викторович, кандидат юридических наук, заведующий сектором Института государства и права РАН, член Научно-методического совета при ЦИК России, член Координационного совета неправительственных организаций по защите избирательных прав граждан

УДОТ Роман Николаевич, активист Российского молодежного движения «Оборона»

ШЕЙНИС Виктор Леонидович, доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Института мировой экономики и международных отношений РАН, член политического комитета партии «Яблоко», член Научно-методического совета при ЦИК России, народный депутат РСФСР 1990–1993, депутат Государственной Думы ФС РФ 1993–1999

ШИБАНОВА Лилия Васильевна, исполнительный директор Ассоциации «ГОЛОС»