

# О КОНЦЕПТУАЛЬНОМ ПОДХОДЕ К ПОСТРОЕНИЮ ПЕРСПЕКТИВНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ МОДЕЛИ ПРОФЕССОРА В. А. ЧЕРЕПАНОВА: КРИТИЧЕСКИЕ ЗАМЕТКИ

*А. Е. Любарев, кандидат юридических наук,  
член Научно-экспертного Совета при ЦИК России*

---

1. В материале профессора В. А. Черепанова «Концептуальный подход к построению перспективной избирательной модели» обсуждается ряд проблем:

1) территориальная закрепошенность избирателей (п. 1.1.1);

2) возрастной ценз (п. 1.1.2);

3) ограничение пассивного избирательного права лиц, совершивших тяжкие и особо тяжкие преступления (п. 1.2.1.1);

4) чрезмерное ограничение на пропорциональных выборах пассивного избирательного права граждан, не состоящих в существующих партиях и не разделяющих их идей (п. 1.2.1.2);

5) чрезмерное ограничение пассивного избирательного права существующим цензом поддержки выдвижения кандидатов (п. 1.2.1.3);

6) недостаточное ограничение пассивного избирательного права лиц, которые по своим личностным качествам не должны занимать выборную должность в системе публичной власти (п. 1.2.2);

7) отстранение народа от непосредственного участия в выдвижении кандидатов (п. 2);

8) адекватное выражение воли народа при выдвижении кандидатов (п. 3.1);

9) адекватное выражение воли народа при голосовании (п. 3.2);

10) адекватное выражение воли народа при определении результатов выборов при использовании мажоритарной избирательной системы (п. 3.3.1);

11) адекватное выражение воли народа при определении результатов выборов при использовании пропорциональной избирательной системы (п. 3.3.2);

12) неравенство участников избирательных отношений в связи с цензом места жительства (п. 4.1);

13) неравенство участников избирательных отношений в связи с чрезмерным ограничением пассивного избирательного права (п. 4.2);

14) неравенство участников избирательных отношений на пропорциональных выборах (п. 4.3).

Некоторые проблемы тесно связаны между собой, и потому в соответствующих пунктах дается отсылка к другому пункту: п.п. 2 и 3.1; п.п. 4.1 и 1.1.1; п.п. 4.2 и 1.2.1.3. Таким образом, из 14 отмеченных мной проблем самостоятельное значение имеют 11.

2. По моему мнению, актуальность предлагаемых для обсуждения проблем сильно различается. Поэтому в первую очередь отмечу те проблемы, которые я не считаю нужным подробно обсуждать.

2.1. Возрастной ценз. Считаю проблему неактуальной по многим причинам:

1) в обществе и экспертной среде нет сколько-нибудь заметной критики существующих возрастных цензов, они привычны и воспринимаются как справедливые;

2) нет серьезных обоснований того, что молодые люди в возрасте 18–20 лет не имеют «достаточного жизненного опыта, сформированного мировоззрения и надлежащего уровня социальной зрелости», а при достижении 21-летнего возраста они все это приобретают;

3) участие молодежи в выборах, по данным социологов, невысокое, то есть та часть молодежи, которая не имеет надлежащего уровня социальной зрелости, сама отказывается от участия в выборах;

4) реализация предложения о повышении возрастного ценза для приобретения активного избирательного права противоречит статье 60 Конституции РФ, находящейся в главе 2, менять которую может только Конституционное Собрание.

2.2. Недостаточное ограничение пассивного избирательного права лиц, которые по своим личностным качествам не должны занимать выборную должность в системе публичной власти.

В настоящий момент актуальной является борьба с чрезмерными ограничениями. В условиях репрессивной практики даже казалось бы вполне разумные ограничения могут стать способом борьбы с неугодными кандидатами. Так, предлагаемое ограничение для лиц, находящихся на учете в наркологическом или психоневрологическом диспансере, может привести к необоснованной постановке на такой учет оппозиционных политиков.

Главное же, на мой взгляд, в том, что следует доверять избирателям. В нормальных условиях здоровой конкуренции они не выберут психа и наркомана. В гораздо большей степени следует опасаться кандидатов, способных на обман и иные злоупотребления, но с такими кандидатами вряд ли можно бороться путем формальных ограничений.

2.3. Не считаю актуальной также проблему отстранения народа от непосредственного участия в выдвижении кандидатов. Однако здесь мне потребуется дать достаточно подробное обоснование; это будет сделано в подпункте 3.2.

2.4. Также я не считаю актуальной проблему неравенства участников избирательных отношений на пропорциональных выборах. Подробнее я обосную этот тезис в пункте 6.

3. Наиболее актуальной мне представляется проблема, которая в обсуждаемом материале обозначена как «чрезмерное ограничение пассивного избирательного права существующим цензом поддержки выдвижения кандидатов».

3.1. Я предпочитаю назвать эту проблему проблемой чрезмерных барьеров при регистрации кандидатов. При этом полагаю важным четко разделять проблемы цензов и проблемы барьеров. Цензами я считаю такие ограничения избирательного права, которые не могут быть преодолены волей кандидата (возрастной ценз, ценз оседлости, ценз судимости и т. п.), а также такие, которые требуют существенного изменения его

статуса (например, ценз наличия второго гражданства или вида на жительство в другой стране).

Барьеры же – это то, что преодолимо волей кандидата без существенного изменения его статуса. Так, требование внесения избирательного залога является не цензом, а барьером, поскольку залог может внести и человек, не имеющий собственных средств, если он найдет спонсора (или спонсоров), готового предоставить ему средства для залога. Очень яркий пример из другой сферы: описанный в поэме Н. Некрасова «Кому на Руси жить хорошо» эпизод, когда крестьянину Ермилу Гирину потребовалось выкупить мельницу: «И чудо сотворилось: / На всей базарной площади / У каждого крестьянина, / Как ветром, полу левую / Завертило вдруг! / Крестьянство раскошело, / Несут Ермилу денежки, / Дают, кто чем богат».

Однако прежде чем обсуждать проблему чрезмерных барьеров, мне потребуется изложить некоторые общие соображения.

3.2. Когда-то у меня была мысль подготовить докторскую диссертацию на тему избирательных прав граждан. И в качестве одного из главных тезисов я предполагал тезис о том, что первичным является активное избирательное право, а пассивное избирательное право и все другие избирательные права граждан – производные.

Вероятно, легче всего этот тезис продемонстрировать на примере права граждан на участие в выдвижении кандидатов, в том числе и на поддержку выдвижения кандидатов своими подписями. Представление о том, что такое право – самостоятельное и непреложное, приводит к абсурдным выводам. Таким абсурдным выводом можно считать утверждение, что заявительная регистрация кандидатов лишает избирателей их права на поддержку выдвижения кандидатов. Или (я и такое слышал) что кандидат в президенты, отказываясь собирать подписи в каком-либо регионе, лишает избирателей права на его поддержку.

На самом деле право избирателей участвовать в выдвижении кандидата или поддержать его выдвижение своими под-

писями является вспомогательным, необходимым лишь в той мере, в какой оно служит для обеспечения пассивного избирательного права граждан, желающих стать кандидатами, а также своего активного избирательного права (об этом – в следующем подпункте). Если эти граждане могут для реализации своего пассивного избирательного права обойтись без помощи избирателей, то никакого ущемления права этих избирателей нет.

С этой точки зрения право граждан на самовыдвижение исключает необходимость в ранее существовавших институтах выдвижения кандидатов избирателями (группами избирателей), которые на практике в значительной степени носили искусственный и манипулятивный характер. При этом никто не запрещает избирателям в ходе неформального общения просить гражданина, которому они доверяют, выдвигать свою кандидатуру. Но в условиях, когда регистрация кандидата возможна только с его согласия (и такое правило вряд ли может быть подвергнуто сомнению), самовыдвижение как раз и представляет по существу такой акт выражения согласия. Какие-либо формальные акты со стороны других граждан на данном этапе излишни и только затрудняют процесс выдвижения, хотя на следующем этапе (поддержки выдвижения) они могут оказаться необходимыми.

Поэтому именно право на самовыдвижение является, с моей точки зрения, важной гарантией реализации пассивного избирательного права граждан. Отсутствие такого права на выборах глав регионов считаю недопустимым. Что касается отсутствия права на самовыдвижение при выборах по пропорциональной системе, то это действительно является проблемой, которая будет обсуждаться в подпункте 5.6.

3.3. Ситуация с пассивным избирательным правом аналогичная, хотя и менее очевидная. Чтобы лучше понять это, имеет смысл рассмотреть различия между активным и пассивным избирательным правом.

Активное избирательное право – это право избирать. Хотя оно не сводится только к праву голосовать, но голосование является необходимым способом реализации данного права.

При этом реализовать свое право избирать имеют (или должны иметь) все граждане, обладающие активным избирательным правом. И в принципе реализация активного избирательного права всеми гражданами, обладающими этим правом, является желательной.

В отличие от активного избирательного права реализация пассивного избирательного права всеми гражданами, обладающими таким правом, является нежелательной.

Следует отметить, что используемое в российской правовой литературе понятие «право быть избранным» может вводить в заблуждение. В реальности никакого права быть избранным в условиях демократических конкурентных выборов нет и быть не может. Избранными могут быть лишь граждане, имеющие поддержку избирателей. Более того, даже право участвовать в выборах в качестве кандидата не может быть всеобщим. Для того чтобы избиратель мог делать осознанный выбор, количество кандидатов должно быть ограничено (об этом речь пойдет в подпункте 3.4).

Пассивное избирательное право заключается в праве выдвигаться в качестве кандидата. И в этом смысле оно должно быть всеобщим и равным.

Но уже для регистрации в качестве кандидата могут потребоваться дополнительные условия. И если мы говорим, что регистрация в качестве кандидата включается в понятие «реализация пассивного избирательного права», то какими могут быть эти дополнительные условия? С моей точки зрения, эти условия должны быть производными от активного избирательного права граждан. Иными словами, реализация гражданами их пассивного избирательного права должна служить целям реализации активного избирательного права достаточно большой группы избирателей, которые тем самым получают возможность избирать того кандидата, которому они доверяют. Именно в этом, на мой взгляд, заключается вторичность пассивного избирательного права.

Отмечу, что мне уже доводилось высказывать позицию, согласно которой лишение пассивного избирательного права или

возможности его реализации гражданина, пользующегося поддержкой значительного числа избирателей, нарушает активное избирательное право этих избирателей. Насколько я знаю, такая позиция поддерживается рядом конституционалистов.

3.4. Один из главных моих тезисов состоит в том, что для наилучшей реализации активного избирательного права граждан число кандидатов (или списков) в избирательном бюллетене должно быть оптимальным. Иными словами, плохо как заниженное, так и завышенное число кандидатов. В частности, завышенное число кандидатов затрудняет выбор избирателя, делает его менее осознанным.

Для определения оптимума требуется помощь социальных психологов. Пока я основываю свое представление об оптимуме числа кандидатов на так называемом законе Миллера, согласно которому кратковременная человеческая память, как правило, не может запомнить и повторить более  $7 \pm 2$  элементов. Отсюда я заключаю, что оптимальное число кандидатов – 7–9. Для списков кандидатов оптимальное число может быть выше (скажем, 12–15), поскольку многие списки обычно имеют ярко выраженную политическую и идеологическую идентификацию, позволяющую избирателю держать их в долговременной памяти, а некоторые из них отвергать, не уделяя им достаточного внимания.

Определение такого критерия оптимальности важно для того, чтобы оценивать правильность установления регистрационных барьеров. Если в среднем получается более высокое число кандидатов, барьер следует считать заниженным, если более низкое – завышенным.

Разумеется, число кандидатов (или списков) не может быть единственным критерием. Так, наше наблюдение показывает, что на губернаторских выборах искусственно устанавливается формальное число кандидатов на уровне 4–5. В данном случае такое число мы можем считать заниженным, однако важен сам факт возможности искусственной подгонки требуемого числа кандидатов. Поэтому необходимы и качественные критерии.

Из этих рассуждений следует, что в тех случаях, когда нет избытка желающих стать кандидатами, то есть число выдвинутых кандидатов (списков кандидатов) меньше оптимума или близко к оптимуму, нет необходимости в установлении регистрационных барьеров, то есть следует регистрировать всех законным образом выдвинутых кандидатов (так называемая заявительная регистрация).

3.5. В тех случаях, когда регистрационные барьеры нужны, они должны преследовать единственную цель – отсеять кандидатов, не имеющих поддержки избирателей и не имеющих шансов ее получить в ходе избирательной кампании. Именно с точки зрения этого критерия следует оценивать все действующие или предлагаемые барьеры.

Например, легко видеть, что муниципальный фильтр в том виде, в каком он действует с момента его введения в 2012 году, на практике данному критерию не соответствует: он позволяет регистрировать слабых кандидатов, но не пропускает сильных. Впрочем, это было ясно и теоретически в тот момент, когда данный фильтр вводился, исходя из его конкретных параметров и реального состояния муниципального депутатского корпуса.

Однако и более привычный и распространенный фильтр, регистрация на основании подписей избирателей, на практике предлагаемому критерию не соответствует: он также слишком часто позволяет регистрировать слабых кандидатов (это легко видеть, сопоставляя число полученных кандидатом на выборах голосов с числом зачтенных ему подписей избирателей), но не пропускает сильных. Тому есть целый ряд причин. Среди них – неадекватные нормы и практика проверки подписей, позволяющие браковать реально поставленные подписи избирателей, но не позволяющие выявлять мастерски подделанные подписи.

Однако есть и более фундаментальная причина. В теории проставление избирателем подписи в подписном листе кандидата должно означать, что данный избиратель поддерживает этого кандидата. Однако эта теория не учитывает психологи-



ческие особенности российских граждан. Поскольку в условиях, когда подписи собираются путем хождения по квартирам или в местах, где граждане находятся с паспортом, проставление подписи избирателю ничего не стоит (кроме, может быть, потери нескольких минут), подписи легко могут подаваться за неизвестного или малоизвестного кандидата, если их собирает симпатичный вежливый сборщик. Получается, что гораздо труднее собирать подписи за известного политика, у которого уже есть антирейтинг.

В связи с этим наиболее адекватным барьером следует считать избирательный залог – при наличии трех условий:

1) размер избирательного залога должен устанавливаться так, чтобы он не был чрезмерным; иными словами, необходимо установить в федеральном законе его разумный потолок;

2) избирательный залог должен возвращаться кандидату (партии) при достижении им (ей) результата, свидетельствующего о достаточном уровне поддержки избирателями; таким результатом для кандидата можно считать действовавший в 1999–2009 годах порог в 5 % (для партии порог может быть на уровне 2 %); тем самым для серьезных кандидатов и партий залог не является финансовым бременем, а несерьезным приходится платить за участие в выборах, и это ограничивает участие в выборах слабых кандидатов и партий;

3) необходимо максимально облегчить для кандидатов и партий сбор мелких пожертвований, чтобы избежать их зависимости от крупного капитала (пример некрасовского Ермила Гирина в пункте 3.1).

В то же время не считаю правильным вводить избирательный залог в качестве единственного барьера. Полагаю оставить для кандидатов возможным выбор – регистрироваться на основании залога или подписей избирателей. В небольших округах сбор подписей может оставаться достаточно удобной формой подтверждения серьезности кандидата. В больших избирательных округах институт сбора подписей избирателей должен быть существенно реформирован. Кроме того, на выборах Президента РФ (и, возможно, на губернаторских выбо-

рах) допустим в качестве третьего варианта (опять-таки, по выбору кандидата) фильтр в виде сбора подписей депутатов всех уровней (но с разным весом подписи депутата, зависящим от числа представляемых им избирателей).

4. Из цензов – ограничений пассивного избирательного права наиболее критикуемыми являются цензы судимости и цензы двойного гражданства – вида на жительство. В обсуждаемом материале речь идет только о цензе судимости, что я считаю неправильным.

4.1. В отношении ценза судимости наиболее спорными являются несколько моментов:

1) ограничения для лиц, подвергнутых административному наказанию по двум статьям КоАП;

2) ограничения для лиц, имеющих снятую или погашенную судимость (подрывает правовой смысл института снятия и погашения судимости);

3) ограничения для лиц, подвергнутых условному наказанию;

4) использование в качестве критериев для ограничений степени тяжести наказания в терминологии статьи 15 УК РФ, где классифицирующие признаки основаны не на реальной опасности конкретного лица, совершившего преступление, а на формальном показателе – максимальном сроке наказания по соответствующей статье.

4.2. В отношении ценза, связанного с гражданством иностранного государства и видом на жительство в иностранном государстве, наиболее спорными следует считать:

1) любые ограничения, связанные с наличием вида на жительство в иностранном государстве (в соответствии с правовой позицией, выраженной Конституционным Судом РФ в Постановлении № 14-П от 22.06.2010);

2) ограничения пассивного избирательного права на региональных и особенно на муниципальных выборах;

3) ограничения права быть членами избирательных комиссий.

5. Проблема адекватного выражения воли народа на выборах является одной из наиболее фундаментальных и одновре-

менно одной из наиболее сложных. Проблема эта имеет несколько аспектов, в обсуждаемом материале они в основном обозначены.

Однако в наиболее фундаментальном плане можно выделить три аспекта:

1) невозможность выявить действительную волю народа из-за того, что, выражаясь коммерческими терминами, предложение не соответствует спросу;

2) несоответствие результатов выборов итогам голосования;

3) невозможность выявить действительную волю народа из-за обмана избирателей.

Первый аспект будет обсужден в пунктах 5.1, 5.2 и 5.6, второй – в пунктах 5.3–5.5, третий – в пункте 5.7.

5.1. Если в результате действия цензов и барьеров к выборам не допускаются кандидаты или партии, пользующиеся поддержкой избирателей, то адекватное выражение воли народа на выборах невозможно. В данном случае проблема сводится к проблемам, обсужденным в пунктах 3 и 4.

5.2. Однако только цензами и барьерами проблема, которая выражена в словах «голосовать не за кого», не ограничивается. Возможны и иные обстоятельства, приводящие к такому эффекту: сговоры, неформальные воздействия, вплоть до случайных факторов. В связи с этим остается актуальным вопрос об учете позиции избирателей, не желающих поддерживать никого из кандидатов.

В 1993–2006 годах на российских выборах существовала строка «Против всех кандидатов» («Против всех списков кандидатов»), в 2015 году она была восстановлена на муниципальных выборах в единичных регионах. В обсуждаемом материале утверждается, что восстановление данной графы не позволяет охватить все множество возможных ответов. Фактически речь идет о том, что необходимо восстановить данную строку, но с другой формулировкой, которая была бы более адекватной. Я поддерживаю данное предложение. Автор предлагает вариант «Ни один из перечисленных кандидатов».

Возможно, лучше использовать формулировку, которая применялась на Украине в 1997–2010 годах: «Не поддерживаю ни одного из кандидатов» (аналогичный текст для списка кандидатов).

При этом важно правильно определить последствия голосования «против всех» (точнее, «ни за кого»). Полагаю, что ошибочны оба крайних варианта: как полный отказ от влияния данного голосования на результат выборов (как в России в основном в 1993–1997 годах или на Украине), так и признание несостоявшимися выборов в случае, если данная строка опережает всех кандидатов (как в России в 1997–2006 годах и сейчас). Гораздо адекватнее варианты, применявшиеся в Москве и Московской области в 1995–1997 годах, – признание выборов несостоявшимися, когда число голосов против всех кандидатов окажется больше числа голосов, поданных за всех кандидатов, либо если число голосов «против всех» окажется более половины от числа действительных бюллетеней (еще один вариант: если число голосов «против всех» и недействительных бюллетеней окажется в сумме более половины от числа избирателей, принявших участие в голосовании).

Иногда высказывается мнение, что голосование недействительными бюллетенями можно рассматривать как замену голосованию «ни за кого». В нынешней ситуации это не вполне адекватная замена, поскольку само понятие «недействительный бюллетень» не позволяет юридически воспринимать его как выражение определенной воли избирателя. В принципе, возможно изменить понятие либо по примеру некоторых стран пустые бюллетени считать отдельно и не рассматривать как недействительные (такой вариант обсуждался в 1993 году, но был отвергнут из-за близости к советской практике). Но полагаю, что введение специальной строки «ни за кого» – более удачное решение.

Тем не менее полагаю, что временной рабочей группе по разработке теоретических вопросов избирательной реформы стоит высказать свое отношение к нынешней практике использования недействительных бюллетеней в качестве протек-

ста против недопуска кандидатов. Этот вопрос диктуется как теорией, так и практикой. В частности, уголовное дело, возбужденное против псковского отделения партии «Яблоко» по факту агитации за голосование недействительными бюллетенями на выборах глав районов, свидетельствует об актуальности вопроса. Если голосование недействительными бюллетенями можно рассматривать как замену голосованию «против всех», тогда правовая позиция Конституционного Суда РФ о праве граждан агитировать за голосование «против всех» в нынешних условиях должна распространяться и на призывы к голосованию недействительными бюллетенями.

5.3. Проблема адекватного выражения воли народа на выборах часто проявляется в несоответствии результатов выборов итогам голосования. Это связано с применяемыми на выборах избирательными системами.

Однако нам в первую очередь следует понять, в чем выражается или может выражаться такое несоответствие.

В данном отношении различия между теми или иными выборными кампаниями проявляются в степени участия в них партий. При этом партии могут быть как формальными (официально зарегистрированными и официально выдвинувшими кандидатов), так и неформальными. Мне наиболее близко определение партии, которое дал профессор Г. В. Голосов: партия – это любая группа, которая участвует в выборах под собственным названием. Примером участия в выборах неформальной партии может быть ситуация, когда ведется агитация сразу за некий список кандидатов, баллотирующихся по разным одномандатным округам либо по одному или нескольким многомандатным округам (при этом такие кандидаты могут формально выдвигаться разными субъектами).

Если выборы по своей сути непартийные, то есть конкуренция чисто индивидуальная, то мы можем оценивать соответствие итогов голосования и результатов выборов только в масштабе одного избирательного округа, что не позволяет получить общую картину. Если же выборы партийные, то соответствие итогов голосования и результатов выборов можно

оценить путем сравнения доли голосов, отданных за партию или ее кандидатов, с долей полученных партией мандатов.

5.4. Наиболее просто вопрос о соответствии итогов голосования и результатов выборов решается в случае применения пропорциональной системы, особенно при проведении выборов в едином избирательном округе. Здесь стремление к такому соответствию можно считать главным достоинством пропорциональной системы. Искажение происходит в основном по двум причинам – из-за заградительного барьера и за счет погрешностей методики распределения мандатов. Достаточно давно разработаны индексы диспропорциональности, которые позволяют количественно оценить степень соответствия.

Поэтому, казалось бы, логичным является часто звучащее предложение (содержащееся и в обсуждаемом материале) отказаться от заградительного барьера – в противовес предложениям о его снижении. Однако оно основано на ряде заблуждений.

Во-первых, снижение заградительного барьера приводит к снижению искажений, и в определенный момент они оказываются уже сопоставимыми с неизбежными искажениями от методики распределения мандатов. Особенно это касается случаев распределения небольшого числа мандатов, когда заградительный барьер оказывается сопоставим с числом, обратным числу мандатов.

Во-вторых, заградительный барьер играет важную функцию: он препятствует излишней фрагментации партийной системы и излишнему дроблению депутатского корпуса. Излишняя фрагментация партийной системы затрудняет выбор избирателя, а излишнее дробление депутатского корпуса затрудняет функционирование представительного органа.

Из этих рассуждений следует, что нужно не отказываться от заградительного барьера совсем (кроме случаев выборов малочисленных представительных органов), а искать его оптимальную величину. По моим данным, такая величина находится в районе 3–4 %.

5.5. В обсуждаемом материале справедливо отмечается, что при использовании мажоритарной системы относительно-

го большинства в одномандатных округах теряется значительная доля голосов избирателей. Использование мажоритарной системы абсолютного большинства позволяет снизить долю потерянных голосов, но даже в этом случае она может достигать 50 %; к тому же это снижение происходит за счет сужения выбора, когда часть избирателей вынуждена выбирать из «двух зол».

Однако этим, на мой взгляд, проблема мажоритарной системы не исчерпывается. Как отмечалось в подпункте 5.3, в случае выборов представительного органа важно оценивать результаты выборов не только в отдельном округе, но и в масштабе всей территории, где проводятся выборы. И мы хорошо знаем из опыта многих стран, что при партийных выборах по мажоритарной системе доля полученных партиями мандатов может сильно отличаться от доли голосов, поданных за кандидатов от этих партий (это касается как системы относительного, так и абсолютного большинства, причем при системе абсолютного большинства искажения могут быть даже больше). Довольно часто искажения при использовании пропорциональной системы, о которых шла речь в пункте 5.4, просто меркнут на фоне искажений, присущих мажоритарной системе.

При использовании смешанной несвязанной (параллельной) системы, когда две части депутатского корпуса избираются практически независимо по мажоритарной и пропорциональной системам, искажения в пропорциональной и мажоритарной частях часто суммируются, при этом искажения в мажоритарной части обычно выше.

Поэтому актуальной остается задача поиска избирательной системы, позволяющей в наибольшей степени обеспечить адекватное выражение воли народа на выборах. Из зарубежного опыта известен ряд избирательных систем, претендующих на выполнение такой роли, но и они обладают рядом недостатков. Данный вопрос требует отдельного подробного обсуждения.

Что касается содержащегося в обсуждаемом материале предложения о замене одномандатных округов на многомандатных,

датные, то оно заслуживает внимания. Однако в обсуждаемом материале проблема слишком грубо упрощается. Действительно, в двухмандатном округе при наличии у избирателя двух голосов обычно избранные кандидаты получают в сумме больше голосов, чем единственный победитель в одномандатном округе. Однако значит ли это, что пропадает меньше голосов? Ведь вполне реальна ситуация, когда оба избранных кандидата получают голоса в основном одних и тех же избирателей, а голоса остальных пропадают. И такая ситуация особенно реальна при партийных выборах, когда агитация ведется сразу за пару кандидатов. Аналогичная ситуация и в трехмандатных округах, и в более крупных.

У политологов даже есть термин – «эффект метлы», суть которого в том, что в многомандатных округах, если у избирателя столько голосов, сколько разыгрывается мандатов, значительная часть голосов «сметается в закрома» одной партии, и искажения (различия между итогами голосования и результатами выборов) часто бывают еще сильнее, чем в одномандатных округах.

Выходом в данном случае является предоставление избирателям меньшего числа голосов, чем разыгрывается мандатов. В предельном случае – предоставление каждому избирателю одного голоса (такая система называется системой единственного непередаваемого голоса). В этом случае потерю голосов можно минимизировать.

Правда, здесь тоже нужен выбор оптимума. С одной стороны, чем больше округ, тем меньше пропадает голосов. С другой стороны, увеличение размера округа снижает связь депутатов и избирателей. Кроме того, опыт показывает, что уже кандидат, занявший пятое, а иногда и четвертое место, получает довольно низкую долю голосов. Таким образом, скорее всего, оптимальными для системы единственного непередаваемого голоса следует считать трехмандатные округа.

В идеале же следует стремиться к переходу на систему единственного передаваемого голоса, которая в наибольшей степени обеспечивает соответствие результатов выборов ито-



гам голосования. Но эта система сложна, и пока ее можно только опробовать в экспериментальном порядке в муниципальных образованиях с наиболее продвинутым электоратом.

5.6. Вернемся теперь к проблемам, которые я обозначил в преамбуле пункта 5 как «невозможность выявить действительную волю народа из-за того, что предложение не соответствует спросу».

5.6.1. В обсуждаемом материале содержится пункт 1.2.1.2, где поднимается проблема, обозначенная как «чрезмерное ограничение на пропорциональных выборах пассивного избирательного права граждан, не состоящих в существующих партиях и не разделяющих их идей».

В отличие от автора обсуждаемого материала, я не считаю эту проблему актуальной с точки зрения реализации пассивного избирательного права. Ее актуальность в этом плане значительно снизилась в результате реформ 2012–2014 годов.

Во-первых, использование полностью пропорциональной системы на российских выборах минимизировано. Фактически она применяется сейчас только в кавказских республиках, где выборы зачастую носят имитационный характер. А при смешанной системе у граждан сохраняется право на самовыдвижение. Во-вторых, значительно облегчено создание новых политических партий. Автор верно отмечает, что если граждане не разделяют взгляды ни одной из существующих политических партий, им необходимо создавать собственную политическую партию. Но если в период 2005–2011 годов это было практически невозможно, то теперь это сделать гораздо легче. Остались еще отдельные препятствия, но их нужно обсуждать в контексте партийного законодательства.

Впрочем, я не склонен драматизировать приводимые данные о том, что 25 % населения не разделяют взгляды ни одной из партий. Среди этих людей много аполитичных граждан, а также таких, которые будут отвечать так при любом количестве и качестве партий (граждане с «аллергией» на партии).

Отдельно отмечу еще и такой момент. Рядовые граждане имеют право быть аполитичными. Но граждане, желающие

стать депутатами, должны иметь достаточно ясные политические убеждения, которые побуждали бы их либо вступить в существующую партию, либо создать новую. Поэтому я не склонен рассматривать обозначенную проблему в аспекте ограничений пассивного избирательного права.

Поэтому и все рассуждения о том, что у нас члены партии составляют только 2 % населения, я расцениваю как дешевую демагогию. Их и не должно быть больше – время массовых партий прошло. Однако для тех, кто хочет заниматься политикой, нахождение вне партий ненормально.

5.6.2. Однако у этой проблемы есть другой аспект. И он связан с тем, что я обозначил в преамбуле пункта 5 как «невозможность выявить действительную волю народа из-за того, что предложение не соответствует спросу».

Я уже не раз приводил и, вероятно, еще не раз буду приводить одну цитату из В. И. Ульянова-Ленина. Возможно, аналогичные тезисы есть и у более авторитетных политологов, но мне они, к сожалению, неизвестны. Ульянов-Ленин писал: «Пропорциональная система выборов дает истинное выражение воли народа лишь тогда, когда партийные списки соответствуют реальному разделению народа действительно на те партийные группировки, которые отразились в этих списках».

Полагаю, что для России такая проблема существует. Она связана во многом с тем, что партийная система складывалась под влиянием разных факторов, в том числе и под прямым административным воздействием. В результате часть партий являются не союзами единомышленников, а конгломератом людей с разными политическими взглядами, объединенных лишь стремлением к занятию депутатских мест. Другие партии выполняют спойлерские функции, третьи объединены корпоративно-лоббистскими целями. В результате невозможно утверждать, что партийные списки соответствуют реальному разделению народа действительно на те партийные группировки, которые отражаются в этих списках.

Исправить такую ситуацию быстро не представляется возможным. Однако учитывать ее необходимо при поиске опти-

мальных решений электоральной инженерии. В частности, при таком состоянии партийной системы неадекватной является полностью пропорциональная система, дающая существующим партиям монопольное право на выдвижение кандидатов.

5.6.3. Вполне закономерным в такой ситуации является содержащееся в обсуждаемом материале предложение восстановить право неполитических общественных объединений выдвигать списки на пропорциональных выборах. Однако я полагаю, что ответ для выборов разного уровня должен быть различным.

Для федеральных выборов данное предложение я считаю неприемлемым. Оно не только не улучшит ситуацию с выявлением действительной воли народа, но скорее ухудшит. Неполитические общественные объединения по своему определению не годятся для политической борьбы: они включают людей с разными политическими взглядами. Их участие только усугубит хаос, который существует в данный момент.

А вот для муниципальных выборов я считаю данное предложение правильным. Напомню, что в 2003–2009 годах, когда на федеральных и региональных выборах списки могли выдвигать только партии, на муниципальных выборах это право оставалось за неполитическими общественными объединениями. Хотя у меня нет в этом уверенности, поскольку я не видел научных исследований на данную тему, тем не менее я полагаю, что на муниципальном уровне размежевания совсем иные, чем на федеральном. И потому федеральные партии не могут адекватно эти размежевания отразить.

Региональные выборы занимают промежуточное положение. Пока мне не ясен характер размежеваний на региональном уровне, и потому я бы не спешил с предоставлением неполитическим общественным объединениям права участвовать в региональных выборах.

5.6.4. В обсуждаемом материале есть предложение, которое почему-то попало в п. 3.2, где речь идет в основном о том, что избиратели не находят достойного кандидата. Однако это предложение непосредственно касается проблемы соответ-

ствия результатов выборов воле избирателей. В обсуждаемом материале оно обозначено как «введение преференциального голосования на пропорциональных выборах».

Чтобы избежать терминологической путаницы, я предпочел бы в данном случае не использовать термин «преференциальное голосование» (которое может иметь и иной смысл), а говорить о введении открытых списков вместо используемых в настоящее время повсеместно закрытых (жестких) списков. Отмечу, что открытые списки в России использовались всего в четырех региональных кампаниях в период 2003–2005 годов.

Использование открытых списков особенно важно в ситуации, когда партии являются не союзами единомышленников, а конгломератом людей с разными политическими взглядами, объединенных лишь стремлением к занятию депутатских мест (как я отметил в подпункте 5.6.2, в России сейчас именно такая ситуация). Ибо голосуя за жесткий список, избиратель не может знать, избранию какого кандидата с какими политическими взглядами поможет его персональный голос.

Кроме того, полагаю, что на муниципальном уровне, где депутаты должны быть особенно приближены к избирателям, обезличенные закрытые списки в принципе недопустимы.

5.6.5. В то же время я не поддерживаю содержащиеся в обсуждаемом материале предложения о возможности отказа от использования пропорциональной системы на региональном уровне и о запрете ее использования на муниципальном уровне.

На региональном уровне степень политизации достаточно большая. И в этих условиях мажоритарная система, как это обсуждалось в подпункте 5.5, не обеспечивает соответствие результатов выборов итогам голосования. Это очень ярко проявилось в Москве – единственном регионе, которому позволили перейти на полностью мажоритарную систему. В 2014 году кандидаты от партии «Яблоко» получили около 12 % голосов, но не смогли завоевать ни одного мандата. И это не случайность, а закономерность, это имманентное свойство мажоритарной системы.

Что касается муниципального уровня, то использование пропорциональной системы уже фактически запрещено в небольших поселениях, и это правильно. Фактически сейчас видна явная тенденция к отказу от пропорциональной системы в большинстве муниципальных образований, где она ранее использовалась. Однако в крупных городах и урбанизированных районах использование пропорциональной составляющей в рамках смешанной системы оправдано, поскольку там уже решаются вполне политические вопросы, есть достаточно выраженные политические размежевания и потому остро стоит проблема соответствия результатов выборов итогам голосования.

5.6.6. Также я не поддерживаю предложение об обязательном проведении предварительного голосования для определения кандидатов (списков кандидатов), выдвигаемых всеми избирательными объединениями.

Безусловно, общество заинтересовано в развитии внутрипартийной демократии, особенно когда речь идет о выдвижении списков кандидатов. Однако внутрипартийную демократию невозможно навязать извне: если партия сама в ней не заинтересована, она превратит любые демократические процедуры в имитацию.

Если же обсуждать конкретно вопросы предварительного голосования, то надо четко различать две его разновидности – чисто внутрипартийное и с участием лиц, формально не связанных с партией. Вторая форма таит серьезную опасность – противники партии могут оказать влияние на результат таких праймериз. Понятно, что чем крупнее партия, тем меньше такая опасность. Поэтому «Единая Россия» может себе позволить праймериз с участием широкой массы беспартийных граждан (и то она пока не готова придать результатам праймериз обязательный характер, а допускает и часто использует коррекцию результатов), а для менее крупных партий это слишком рискованно (пример, к чему привели праймериз ПАРНАС, у нас перед глазами).

Поэтому совершенно недопустимо навязывать всем партиям то, что удобно для «партии власти», но может быть убийственным для небольших партий.

5.7. Проблема обмана избирателей довольно широкая. Такой обман возможен и через название партии (или, что часто практиковалось, через название избирательного блока), и через агитацию (включая черный пиар), и через сокрытие важной информации о кандидатах. Отдельно можно отметить то, что действия партии, пришедшей к власти, почти никогда не соответствуют ее предвыборной программе. Все эти проблемы довольно сложные и не имеют простого решения.

В обсуждаемом материале речь идет только об одном способе обмана избирателей – технологии «паровозов», то есть включении в партийный список популярных кандидатов, которые не собираются становиться депутатами. Против такого способа можно предложить определенные меры. В частности, предлагается использовать ранее существовавшую норму о передаче мандата другому списку. Увы, такая норма могла бы быть полезной в качестве профилактической, но в случае применения она не столько решает проблему, сколько создает новую. Ибо другой список получает мандат незаслуженно, и это создает предпосылки для коррупции (случаи уже были). И в любом случае невозможно утверждать, что решение приводит к более адекватному выражению воли народа. Можно предложить и некоторые другие меры, но это вопрос для отдельного обсуждения.

При этом следует отметить, что технология «паровозов» часто используется не для обмана избирателей (я не думаю, что значительная часть избирателей верит, будто губернатор уйдет в Госдуму), а для усиления административного ресурса. И одной из действенных мер в этом отношении могло бы быть восстановление нормы об обязанности должностных лиц, выдвинутых в качестве кандидатов, уходить в предвыборный отпуск.

6. Отдельно хотел бы остановиться на проблемах, обозначенных в п. 4.3 обсуждаемого материала. Как отмечено в подпункте 2.4, я не считаю их актуальными.

6.1. Расчеты автора в п. 4.3.1, согласно которым на выборах в Госдуму 2016 года в списках кандидатов могло быть не более

30 тыс. человек, я считаю не имеющими отношения к избирательному праву.

Как обсуждалось в пунктах 3.3 и 3.4, число кандидатов на выборах не должно быть слишком большим. Нет никакого смысла выдвигать на 225 мандатов не только 30, но и 10 тыс. кандидатов. Это все явно надуманные проблемы.

Попутно замечу, что рассуждения о неравенстве членов партий и беспартийных основаны на заблуждении. Поскольку партиям не запрещено выдвигать беспартийных, то формально право попасть в партийный список у беспартийного гражданина точно такое же, как и у партийного. Да и реальная возможность у рядового партийца не намного больше, чем у его беспартийного товарища. При этом беспартийные артисты, космонавты и спортсмены, а также крупные бизнесмены имеют гораздо больше шансов попасть в партийные списки, чем рядовые члены партий.

Более того, запрет партиям выдвигать членов других партий приводит к тому, что в случае отказа партии от участия в выборах ее члены оказываются в более ущемленном положении, чем беспартийные граждане. Для того чтобы получить право быть выдвинутыми другой партией, они должны расстаться с членством в своей партии.

6.2. Более сложной является проблема, обсуждаемая в п. 4.3.2, – право партии выдвигать одних и тех же кандидатов по единому и одномандатному округу. При этом стоит отметить, что Конституционный Суд РФ еще в 1998 году признал эту норму не противоречащей Конституции РФ. Правда, Конституционный Суд Украины тогда же принял противоположное решение.

Здесь мы действительно видим неравенство партийных и независимых кандидатов. Однако В. В. Лапаева в свое время достаточно подробно обосновала, что такое неравенство носит компенсаторный характер. Фактически это плата за то, что, выдвигаясь от партии, кандидат принимает на себя дополнительные обязательства и дополнительные риски. В частности, у партии остается право отозвать выдвинутого ею кандидата, сменить ему округ и т. п.

Отдельно отмечу, что запрет баллотироваться одновременно по единому и одномандатному округам привел бы к снижению уровня конкуренции. У оппозиционных кандидатов гораздо меньше шансов победить в одномандатном округе, чем пройти по списку, и в результате запрета значительное число кандидатов отказались бы от борьбы в одномандатных округах, что привело бы к еще большему доминированию «партии власти».

Если же наиболее сильные кандидаты откажутся от участия в партийном списке, то тем самым избиратели не получают правильной информации о партии и потому результаты голосования за партийные списки будут не вполне адекватными.

Также отмечу, что не вижу ничего предосудительного в том, что кандидат, проигравший в одномандатном округе, становится депутатом по списку. Просто не надо интерпретировать его проигрыш как отказ ему в доверии. Такая интерпретация особенно странна в условиях системы относительного большинства, когда и избранный кандидат может не получить поддержку большинства в своем округе. И кандидат, проигравший в каком-нибудь округе, может получить большую долю голосов, чем победитель в другом округе.

Впрочем, возможны случаи, когда предлагаемый запрет имеет смысл. Например, когда в пропорциональной части используются открытые списки или в мажоритарной части используется система абсолютного большинства. Однако, пока в России такие модели не применяются, вопрос остается неактуальным.

7. Проблема территориальной закрепленности, обозначенная в п. 1.1.1 обсуждаемого материала, требует всестороннего обсуждения.

На президентских выборах эту проблему можно считать решенной. Для выборов в Государственную Думу она может быть так же решена для единого округа, но для одномандатных округов проблема остается.

Для региональных и муниципальных выборов проблема распадается на две части. Одна часть – это возможность принять участие в выборах гражданам, которые временно оказа-



лись вне территории постоянного проживания. Создание цифровых избирательных участков призвано решить эту проблему. Однако на практике может оказаться, что овчинка не стоит выделки. В ходе эксперимента в 2019 году предполагается дать возможность проголосовать на выборах глав регионов жителям этих регионов, оказавшимся в день голосования в Москве. Таких наверняка будет немало. Однако распространение этого опыта вширь может натолкнуться на элементарные финансовые проблемы. Фактически речь должна идти о том, что примерно в каждом городе или районе (если ориентироваться на число ТИК, то таких должно быть 2–3 тыс.) должен быть цифровой участок, куда будут присланы электронные бюллетени со всех проходящих в этот день выборов (это примерно 5–10 тыс., а с учетом разных избирательных округов еще больше). При этом достаточно часто на одном цифровом участке будет голосовать всего один избиратель из определенного избирательного округа, что создает проблему сохранения тайны голосования. И в целом затраты могут оказаться несопоставимыми с эффектом.

Вторая часть проблемы – это граждане, длительное время находящиеся вне территории, где они зарегистрированы «по месту жительства». Полагаю, что эту проблему правильнее решать не в рамках избирательного законодательства, а в рамках закона о свободе передвижения и выбора места жительства. Это совершенно ненормально, что люди годами живут, не имея регистрации по месту жительства, а лишь регистрацию по месту пребывания. При этом регистрация по месту жительства связана не только с избирательными правами, но и с налогообложением, воинским учетом и т. п. Поэтому правильнее решать вопрос комплексно.

Если же по каким-то причинам не удастся решить вопрос с регистрацией граждан там, где они реально проживают, то можно попытаться как-то отдельно решить этот вопрос в рамках избирательного законодательства. Но это тоже потребует некоторых специальных усилий, а эффект может оказаться не таким уж большим.

К сожалению, ЦИК не провела достаточно глубокий анализ голосования по месту пребывания на президентских выборах 2018 года. Однако из имеющихся данных можно сделать вывод, что в этот механизм не так сильно, как первоначально задумывалось, оказались вовлечены граждане, фактически живущие не в том регионе, где они зарегистрированы «по месту жительства», а в гораздо большей степени он использовался для голосования на другом участке внутри одного города или района.

Есть опасность, что и другие принимаемые меры окажутся не столь уж эффективными.