

## **Явка на выборы: проблемы и решения**

Основная интрига данной работы заключается в попытке ответить на вопрос, что нужно сделать, чтобы упростить избирательный процесс и повысить его привлекательность, оживив последний в глазах граждан, сведя к минимуму как недовольство избирателей, так и количество нарушений в ходе единого дня голосования?

В сентябре состоялся единый день голосования в Российской Федерации. Одним из его итогов стали многочисленные доклады, отчеты, аналитические справки и т.д., посвященные избирательной системе России. Ряд из них страдает тенденциозностью в подходах, необъективностью, предвзятостью, отсутствием методической и методологических баз.

Подобная аналитика берет выборочные факты, довольно вольно их интерпретирует без должного анализа и выдает за мнение широкой общественности. Представляемые там факты относятся скорее к демонстрации нарушений действующего закона, а выводы делаются о необходимости изменения законодательства, что довольно странно и является нарушением элементарной логики. Мы не станем приводить факты нарушений на выборах, они есть всегда и в любой стране. И в целом, если голосуют больше трех человек, то проведение идеально чистых и честных выборов весьма и весьма затруднительно. С учетом этого факта нас интересует система как таковая, а не единичные факты ее нарушений, особенно принимая во внимание, что основная масса нарушений не повлияла на исход выборов.

Моя работа ни в коем случае не претендует на истину в последней инстанции, а наоборот, призывает заинтересованных лиц к дискуссии по нижеследующим пунктам, если они сочтут это приемлемым для себя. Некоторые из представленных в настоящей статье положений вызовут спорную реакцию, но это и является целью работы.

### **Явка и международные наблюдатели**

Одной из серьезнейших проблем для российской избирательной системы, на наш взгляд, является явка избирателей. Она – едва ли не крае-

---

КОБРИНСКИЙ Александр Львович – профессор кафедры муниципального и регионального управления факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, доктор исторических наук

угольный камень всей избирательной системы. И несмотря на то, что порога явки в нашем законодательстве не существует, что является, в целом, верным решением законодателей, по мнению автора статьи, явка прямо пропорциональна суверенитету государства. Чем выше явка, тем большим суверенитетом обладает государство. А вот учитывание или ориентирование на мнение международных наблюдателей говорит о сомнениях государства в собственных силах и, следовательно, так или иначе ставит под сомнение полноту его суверенитета. Международное наблюдение возможно только в качестве обмена опытом и обучения заинтересованных сторон методам и методологиям избирательных процедур, используемых в Российской Федерации.

Оппоненты могут возразить, что в странах с диктаторскими режимами, как правило, явка на выборах высокая. Что ж, не замечать, что в этих странах и степень суверенитета довольно высока, сложно. В то же время мы не считаем, что явка свыше 90 процентов – норма. Такая явка возможна в некоторых регионах как особенность культуры и мировоззрения, для других регионов вполне нормальным является явка от 60 до 75 процентов. Искусственное завышение явки является всего лишь самообманом, который не следует поощрять. Необходимо создать условия, при которых высокая явка на выборы всех уровней станет нормой. И это может дать только комплексный подход, комплекс системных мер, способствующих как очевидному стимулированию избирателя к походу на избирательные участки, повышению его доверия к избирательным процедурам, так и проявлению заинтересованности и даже азарта со стороны избирателя к участию в выборах в качестве выборщика.

Принимая во внимание предыдущий абзац, все дальнейшие предложения, высказываемые в статье, следует воспринимать через призму обозначенной задачи.

### **Единый день голосования**

Итак, начнем с даты единого дня голосования, которая вызывает у многих в известном смысле справедливую критику. Второе воскресенье сентября имеет свои позитивные моменты, о которых было сказано и написано много, есть свои негативные оценки этого дня, о них тоже говорилось неоднократно, и останавливаться подробно на этом вряд ли имеет смысл. Заметим лишь одно – эмоциональная составляющая крайне важна для повышения явки, и осенний воскресный день, один из последних теплых дней, для многих связанных со сбором урожая, не стимулирует людей к походу на избирательные участки. Напротив, например, второе или третье воскресенье апреля, когда эмоциональность людей после зимы повышается, а дачный сезон во многих регионах России еще не начинается, погода же уже достаточно теплая, в гораздо большей степени будет стимулировать граждан принять участие в выборах. Ниже мы к этой теме еще вернемся.

## Избирательные комиссии

Довольно много претензий предъявляется к работе участковых избирательных комиссий. При этом автоматически недочеты в их работе транспортируются на ЦИК России. Насколько это справедливо, оставляем на совести тех, кто отстаивает именно эту позицию, здесь же хотелось бы отметить следующее: ЦИК России не внесен в Конституцию Российской Федерации, следовательно, не существует вертикали избирательных комиссий. Возможно, приходит время задуматься над исправлением этой ситуации и над формированием системы избирательных комиссий, основанной на вертикальном их подчинении, которое следует прописать в Основном Законе Российской Федерации.

Отдельного внимания заслуживает принцип формирования участковых избирательных комиссий на пятилетний срок (автор данной работы был сторонником этой идеи и такого подхода). Однако, следует признать, что он имеет больше недостатков, чем достоинств. Назначенные на пять лет члены комиссии могут поменять место жительства, переехать в другой регион, утратить интерес к данной работе и так далее, при этом они остаются членами участковых избирательных комиссий, что серьезно затрудняет работу комиссии. Не исключено, что следует несколько модифицировать принцип формирования, рассмотрев возможность отказаться от формирования всей комиссии на пятилетний срок, оставив его для «тройки» – председателя, заместителя председателя и секретаря. Вероятно, следует обсудить вопрос предоставления им права утверждения остальных членов комиссии согласно процедуре, которая будет предложена федеральным законом, и контроля со стороны вышестоящей комиссии при условии создания стройной системы избирательных комиссий, замыкающейся на ЦИК России.

Сложно согласиться с теми, кто полагает, что проведению свободных и конкурентных выборов будет способствовать принцип формирования участковых избирательных комиссий, когда большинство в них будет сформировано участниками выборов – т.е. политическими партиями. Скорее целесообразно было бы вовсе отказаться от принципа назначения в члены комиссии с правом решающего голоса представителей политических партий, участвующих в соответствующей избирательной кампании.

Во-первых, как минимум странно, когда участники «игры» не только пишут ее правила, но и назначают судей.

Во-вторых, политические партии, сформированные после парламентских выборов 2011 года, и те, что будут образованы, оказываются на деле отстранены от участия в работе территориальных и участковых избирательных комиссий на регулярной основе. Привилегированное положение имеют партии, представленные в Государственной Думе, так как в составах избирательных комиссий различного уровня в соответствии с законом обязательно присутствует по одному представителю от каждой из них.

А это уже неравенство, заложенное, с одной стороны, в законе, а с другой – абсолютно бессмысленное, создающее повод для споров и претензий со стороны участников избирательного процесса.

В-третьих, стремление назначить «своих» людей в как можно большее количество участковых избирательных комиссий приводит к потере качества назначенцев. Подбираются люди порой с весьма сомнительной репутацией и душевным состоянием. Партии стремятся назначить в комиссии не только членов с правом решающего голоса, но и с правом совещательного голоса, а также наблюдателей, но в подавляющем большинстве случаев партии просто не обладают таким человеческим ресурсом.

Представляется необходимым развернуть широкую единообразную программу обучения и подготовки членов территориальных и участковых избирательных комиссий, утвержденную ЦИК России. От трех недель для членов комиссий как с решающим голосом, так и с совещательным до двух месяцев для «тройки». Лицам, не прошедшим подготовку и обучение и не имеющим специального сертификата, должно быть отказано в работе в качестве члена комиссии.

Здесь же мы неизбежно сталкиваемся еще с одной проблемой. Если в процессе формирования комиссий за партиями сохранится право направлять в них своих представителей, то очевидно, что у одних партий не найдется средств для обучения, у других – желания, и отсюда возникает вопрос: почему какие-либо государственные или общественные структуры должны вкладываться в обучение партийных представителей?

Еще одна положительная сторона обязательного обучения и отмены пятилетнего назначения: чем больше людей примет участие в работе избирательных комиссий, при этом пройдет подготовку, тем выше будет сознательность у большего количества граждан и ответственность за дела страны и государства. Это в свою очередь повысит явку и минимизирует возможности нарушений на избирательных участках. А следствием станет повышение доверия к выборным процедурам и минимизация обвинений в фальсификации, что автоматически послужит повышению явки избирателей, а последняя укрепит суверенитет государства.

Нельзя обойти тему зависимости членов избирательных комиссий от местных администраций. Преодолеть этот негативный факт позволят с одной стороны обучение членов избирательных комиссий, а с другой, вертикаль избирательных комиссий, где высшим органом будет ЦИК России. Предложение, звучащее от некоторых экспертов, не включать в составы комиссий муниципальных, государственных служащих, а также работников бюджетной сферы не выглядит демократичным и реализуемым на практике.

Завершая тему формирования избирательных комиссий, следует подчеркнуть, что было бы полезным законодательно закрепить принципы подбора и отбора кандидатов в члены территориальных и участковых избирательных комиссий. Более подробное формулирование этих прин-

ципов может стать предметом отдельной дискуссии. Но высказанные выше предложения могли бы быть положены в основу такого обсуждения и явиться отправной точкой.

### **Избиратели**

Сегодня в Российской Федерации около 109 миллионов избирателей (с учетом Крыма). Но, как мы знаем, далеко не все из них активно ходят на избирательные участки, а многие из них вообще игнорируют институт выборов. И это при том, что на организацию выборов, читай – реализацию права, закрепленного в Конституции Российской Федерации, государство тратит сотни миллионов рублей из бюджета, которые фактически оказываются выброшены на ветер. Это констатация факта.

Пришла пора задуматься над правильностью подхода, при котором все граждане автоматически являются избирателями. Положение Конституции Российской Федерации, согласно которому участие в выборах – право, а не обязанность гражданина, заставляет нас взглянуть на проблему под несколько иным углом: насколько правильно заставлять человека использовать свое право и ждать этого от него, одновременно выбрасывая огромные бюджетные деньги, не будучи уверенным, что он воспользуется этим правом? А потом еще и считать явку, принимая во внимание тех, кто и не собирался участвовать в выборах (причины неучастия в данном случае не важны)? Как отсечь граждан, которым это участие не нужно или не интересно, и не нарушить права остальных, оставляя первым возможность передумать и принять участие в выборах? Не будем спешить с выводами, но внимательно задумаемся над предложениями, высказываемыми ниже.

### **Карта избирателя**

Универсальным инструментом в рамках избирательных процедур и избирательного процесса мог бы стать документ под названием «карта избирателя», введение которой, на взгляд автора, давно назрело, о чем он говорит вот уже около десяти лет. Карта избирателя – это электронная карта, содержащая информацию о том, принимал ли участие ее обладатель в избирательных кампаниях. Важно – не за кого голосовал, а именно был ли на избирательном участке. Она дает право на получение избирательного бюллетеня и блокируется автоматически, если избиратель проголосовал в рамках текущей избирательной кампании. Это исключает возможность многократного получения избирательных бюллетеней в течение одной избирательной кампании.

Как можно получить карту избирателя (далее – КИ). Пути получения КИ могут быть различны, и отдельная дискуссия по этому вопросу пошла бы на пользу. В рамках же настоящей работы мы предложим, на наш

взгляд, наиболее радикальный из подобных путей. И здесь мы подходим к еще одному предлагаемому нововведению под названием «социальный ценз». Социальный ценз (далее – СЦ) – это степень вовлеченности гражданина в жизнь общества. В случае, если человек учится, работает или участвует в различных общественных организациях и т.п., он получает КИ автоматически. Если человек, предположим, на пенсии, безработный и т.д., но желает принимать участие в избирательных кампаниях, он должен обратиться в территориальную избирательную комиссию по месту жительства и получить КИ. Предположим, КИ граждане должны получить не позднее чем за месяц до выборов (сроки следует обсудить отдельно). Только лица, имеющие КИ, считаются избирателями и включаются в список избирателей. В случае, если избиратель не собирается принимать участие в выборах, он заблаговременно должен уведомить ТИК о своем отказе в участии, и его вычеркивают из списка избирателей либо на предстоящую избирательную кампанию, либо, если он сдает КИ, окончательно, до получения им вновь КИ.

Лицо, обладающее КИ, и не уведомившее заранее о своем неучастии, в случае неявки в день выборов на избирательный участок должно компенсировать государству затраты на организацию реализации его конституционного права на участие в выборах, исходя из суммы потраченной бюджетом на одного человека в соответствующем регионе.

В то же время представляется странным, когда человек не участвует в голосовании, и в то же время сам баллотируется кандидатом или занимает государственную должность, или является соискателем на такую должность. А разве может учитель, воспитывающий детей, или преподаватель вуза систематически уклоняться от реализации права на формирование властных органов, и тем самым быть равнодушным к будущему страны? Чему же тогда он учит подрастающее поколение? То же самое относится к лицам, получающим зарплату от государства, но не интересующимся процессом его формирования. Наличие КИ у избирателей позволяет видеть многие моменты. Но главное, КИ дает возможность знать точное количество избирателей и экономить серьезные бюджетные средства.

Карта избирателей может помочь решить еще одну проблему – недоверие к досрочным выборам (заметим, что автор работы при существующем положении поддерживает идею досрочных выборов). После введения КИ можно было бы обсудить идею отказа от единого дня голосования в пользу единых трех дней (*tribus diebus*) для голосования или единой избирательной недели, что упростило и облегчило бы гражданам участие в голосовании.

К теме СЦ вернемся чуть ниже, а пока обсудим избирательный возраст. Несколько удивляет ситуация, когда, например, смертельно больной человек, который, возможно, к сожалению, не доживет до конца дня голосования, имеет право голосовать, а студент первого курса – нет. На первом

курсе многим студентам по 16–17 лет. Мы не доверяем им право сделать выбор на пять лет, хотя уголовная ответственность наступает с 14 лет. И кроме того, студенты сделали уже главный выбор в своей жизни – выбор профессии и будущего. Стоит ли лишать студентов права голосовать на первом курсе, когда к пятому курсу многие из них уже во многом разочаровываются и просто не хотят голосовать, да и культура участия в выборах у них не формируется? Введение совокупно КИ и СЦ помогло бы помочь в разрешении этой дилеммы.

### **Избирательные фильтры**

Нельзя обойти тему так называемых избирательных фильтров. Не приходится сомневаться, что фильтры нужны. Они нужны по ряду причин, ну хотя бы для того, чтобы отсеять людей «с тонкой душевной организацией», неспособных, в случае их избрания, полноценно выполнять свои обязанности и адекватно представлять интересы избирателей. В задачу настоящей статьи не входит обоснование необходимости фильтров, но согласимся с их необходимостью.

Сегодня для кандидатов существуют несколько фильтров – сбор подписей, муниципальный, а в некоторых кругах активно обсуждается и введение избирательного залога. С последним согласиться категорически нельзя. Тезис о том, что только данный институт может обеспечить определенную объективность при регистрации кандидатов, не выдерживает никакой критики. Избирательный залог лишает возможности участия в выборах в качестве кандидатов основную массу российских граждан. Он в большинстве случаев позволит баллотироваться представителям крупного бизнеса и криминалитета, оставляя за бортом людей грамотных, образованных, энергичных, но не имеющих «лишних» денег. А с учетом того, что и сама избирательная кампания требует финансовых вложений, мало найдется людей, желающих рискнуть дважды: потратиться на избирательную кампанию и лишиться избирательного залога в случае поражения на выборах. В случае если избирательный залог будет возвратным, он вообще утрачивает всякий смысл.

Сбор подписей для выдвижения кандидата все же следует отменить как неэффективный. Честно собрать большое количество подписей без использования административного ресурса практически невозможно, а собирать 50–100 подписей нет резона. И уж точно, если сбор подписей оставлять, то надо смягчать бюрократические процедуры их проверки. Ведь иногда на избирательных участках придираются к ничему не значащим мелочам, а признание подписей недостоверными порой служит политическим инструментом по отсечению на местах неудобных кандидатов. И все же сбор подписей, по мнению автора, имеющего соответствующий личный опыт, нецелесообразен. Реальным фильтром он не является, а служит запретительным барьером для кандидатов, обладающих определен-

ными способностями и талантами, но не имеющих достаточных административных, организационных и финансовых ресурсов.

Идея с введением муниципального фильтра в целом неплохая, но требует либо серьезной доработки с учетом российских реалий, либо пересмотра подхода. Если говорить о доработке и совершенствовании муниципального фильтра, то следует подумать об отмене положения, согласно которому муниципальный депутат может поддержать только одного кандидата. И предоставить муниципальному депутату возможность ставить свою подпись, например, за трех кандидатов (*ex tribus*, то есть, принцип трех) при их наличии. Возможно, *ex tribus* следует сделать обязательным. Кроме того, необходимо принять положение, не позволяющее муниципальным депутатам уклоняться от высказывания своей позиции. Если же муниципальный депутат не поддерживает ни одной кандидатуры, он должен заявить об этом публично, и его позиция должна быть опубликована. Следует законодательно закрепить запрет предоставления подписи муниципальным депутатом вне помещения, где он осуществляет свою деятельность.

Но наиболее эффективным мог бы стать социальный фильтр, основанный на СЦ. В основу социального фильтра мог бы быть положен принцип непрерывной работы кандидата на одном месте в течение определенного времени. Например, при выдвижении на муниципальном уровне стаж непрерывной работы мог бы составлять не менее трех лет, на городской – не менее пяти, на региональный – не менее семи лет, а для выдвижения кандидатом в депутаты Государственной Думы или губернаторы – не менее десяти лет. Для спортсменов можно разработать свою шкалу, начиная с кандидата в мастера спорта, а для людей творческих профессий – с периода участия в творческих союзах и т.д. В противном случае получается смешно – безработный, нигде не работающий и никогда не работавший гражданин может стать кандидатом на выборах любого уровня вплоть до губернаторских.

Еще один важный и проблемный вопрос. Неучастие кандидатов в предвыборных дебатах в СМИ. Это порочная практика. Она же способствует снижению явки на выборах и потери авторитета избирательной системы. За отказ от участия в дебатах кандидат должен сразу сниматься с выборов. Доверенные лица могут заменить кандидата при одном условии: если сам кандидат в это время находится на других публичных дебатах с участием СМИ. Дебаты должны транслироваться в прайм-тайм. Не может быть никаких уловок и манипуляций как со стороны кандидатов, так и со стороны СМИ. «Дурь каждого видна должна быть».

Несколько слов об избирательных блоках. В условиях современной многопартийности возвращение к избирательным блокам может оказаться небесполезным. Однако особого смысла в их функционировании все же мало. С одной стороны, блокирование политических сил поможет более четкой структуризации политического поля. А с другой, пока мало, если

они вообще существуют, политических партий, предложивших внятную идеологическую доктрину. А блокирование по принципу «мы тоже хотим портфелей» приведет к еще большему отторжению избирателями самой идеи выборов. Кроме того, необходимо учитывать, что разнообразная партийно-политическая палитра создавалась зачастую довольно узким кругом лиц, и возможное блокирование их, по сути, самими собой имеет мало смысла. В тоже время создание правовой базы для блокирования партий не нанесет существенного вреда избирательному процессу. Здесь возможны компромиссные решения после проведения дискуссии. Как один из вариантов, можно разрешить блокирование партиям с численностью до 1000 человек.

Итак, подведем некоторые итоги и кратко изложим наши предложения, высказанные в настоящей работе, для более структурного их восприятия.

1. Явка прямо пропорциональна суверенитету государства.
2. Учет мнения международных наблюдателей и комментариев его в СМИ говорит о сомнениях государства в собственных силах.
3. Единый день голосования целесообразно перенести на второе или третье воскресенье апреля. После введения КИ возможен отказ от единого дня голосования в пользу единых трех дней (*tribus diebus* – принцип трех) для голосования или единой избирательной недели.
4. Необходимо дополнить Конституцию Российской Федерации положениями о ЦИК России.
5. Создать вертикаль избирательных комиссий и поставить во главе системной пирамиды ЦИК России.
6. Отказаться от 100-процентного формирования комиссии на 5-летний срок, оставив этот срок только для «тройки» – председателя, заместителя председателя и секретаря.
7. Отказаться от принципа назначения в члены комиссии с правом решающего голоса представителей политических партий.
8. Необходимо обучение всех членов избирательных комиссий.
9. Законодательно закрепить принципы подбора и отбора кандидатов в УИК и ТИК.
10. Создать правовые механизмы для введения КИ.
11. Принять законодательно понятие «социальный ценз» и разработать правовые механизмы для его внедрения.
12. Избирательный возраст исчислять с момента поступления в высшие и средние специальные учебные заведения либо с начала трудовой деятельности, но не ранее 16 лет.
13. Сбор подписей для выдвижения кандидата отменить как неэффективный.
14. Необходимо совершенствовать муниципальный фильтр либо отменить его.
15. Принять понятие «социальный фильтр», в основу которого положить принцип непрерывности трудового стажа на одном месте.

16. За отказ от участия в дебатах кандидат должен безусловно сниматься с выборов.

17. Разрешить блокирование участия партий с численностью до 1000 человек в выборах.

Выше перечислены 17 пунктов, по которым могла бы быть проведена широкая общественная дискуссия. Данные пункты не исчерпывают все вопросы избирательной системы, поставленные перед нашим обществом стремительно меняющимися реалиями. Однако решение данных проблем, на взгляд автора, является первоочередным и определяет вектор избирательного процесса, затрагивая основную интригу – явку избирателей и степень активности граждан в формировании институтов государства и их заинтересованность в укреплении суверенитета России.

Следует запретить вносить изменения в избирательное законодательство менее чем за год до федеральных выборов, и при принятии любых изменений стараться избегать конъюнктурности и политического эгоизма. Для этого целесообразно было бы проведение широкой общественной дискуссии. И один из важных моментов задания вектора избирательной системы – это исключение «игроков» из процесса написания правил, за исключением Президента Российской Федерации. Проект изменений, направленных на повышение заинтересованности граждан в участии в выборах, повышения явки избирателей, предупреждения возможных нарушений после общественной дискуссии мог бы быть подготовлен ЦИК России и Президентом Российской Федерации внесен в Государственную Думу.