

ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГРАЖДАНИН. ВЫБОРЫ. ВЛАСТЬ

НАУЧНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

№ 4
2016

ОКТАБРЬ – ДЕКАБРЬ

ПОД ОБЩЕЙ РЕДАКЦИЕЙ
НАУЧНОГО РУКОВОДИТЕЛЯ ПРОЕКТА –
ДОКТОРА ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК, ПРОФЕССОРА,
ЗАСЛУЖЕННОГО ДЕЯТЕЛЯ НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,
ЗАСЛУЖЕННОГО ЮРИСТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Б.С. ЭБЗЕЕВА

МОСКВА

Избирательная система России: опыт формирования и перспективы развития

- 6 Э.А. Памфилова**
Главная задача организаторов выборов – добиться доверия избирателей
- 14 А.Л. Кобринский**
Явка на выборы: проблемы и решения
- 24 В.О. Аббасов**
Критерии повышения правовой культуры
- 26 А.Е. Бахилин**
Необходима систематизация избирательного законодательства
- 29 А.Д. Башкин**
Выборы в новых условиях
- 31 Ю.Б. Бочаров**
Российские выборы за рубежом
- 34 А.Ю. Бузин**
Основные изъяны российского избирательного законодательства
- 39 А.А. Венедиктов**
Доверие избирателей к выборам – важный фактор
- 43 В.А. Виноградов**
Кодификация избирательного законодательства – вопрос актуальный
- 46 В.В. Власов**
Открытость избирательных комиссий – путь к повышению их эффективности
- 48 В.П. Волков**
Некоторые итоги выборов 2016 года и вопросы совершенствования избирательного законодательства
- 53 Б.С. Эбзеев**
Избирательная система и Конституция Российской Федерации
- 57 О.В. Морозов**
Противоречия как двигатель развития избирательной системы
- 60 В.М. Гешев**
О требованиях, предъявляемых к кандидатам
- 63 Р.Т. Биктагиров**
Некоторые вопросы совершенствования действующей избирательной системы
- 70 В.В. Лапаева**
Конституционно-правовые гарантии пассивного избирательного права и их юридико-догматическая конкретизация
- 73 В.Н. Лихачев**
Нужно действовать исходя из сложившихся условий
- 76 С.В. Юсов**
Избирательные комиссии и общественное доверие
- 81 Ю.А. Гурман**
О формировании общественной нетерпимости к фальсификаторам и нарушителям
- 83 О.В. Дамаскин**
Актуальные потребности и возможности развития избирательной системы России в современных условиях

- 92 **А.Н. Диденко**
Этапы эволюции отечественной избирательной системы
- 95 **О.Ю. Захаров**
Электоральное милосердие, или Затишье перед бурей
- 100 **А.В. Игнатов**
О «дорожной карте» совершенствования избирательного законодательства
- 105 **А.С. Карцов**
О феномене судейского активизма
- 108 **В.С. Ковин**
Решение должно быть за избирателем
- 111 **В.И. Лафитский**
Векторы развития избирательного законодательства
- 114 **А.Е. Любарев**
Недостатки избирательного законодательства и его кодификация
- 117 **Б.И. Макаренко**
Российская избирательная система и международный опыт
- 120 **Г.А. Мельконьянц**
Электронная демократия – средство повышения доверия к выборам
- 123 **Д.И. Митюшев**
К вопросу об условиях реализации пассивного избирательного права
- 129 **Г.М. Михалёва**
Нужно обеспечить конкурентность, честность и прозрачность выборов
- 132 **В.В. Невинский**
Российское избирательное законодательство требует последовательного развития
- 138 **Д.И. Орлов**
Деятельность избирательных комиссий должна быть системной
- 141 **О.Л. Покровская**
О необходимости реформировании системы избирательных комиссий
- 144 **В.В. Полянский**
Выборы – это полноценное выражение воли избирателей
- 147 **В.В. Смирнов**
Традиции, хранимые в веках
- 150 **Н.В. Стариков**
Обеспечим всем гражданам страны одинаковую степень защиты избирательных прав
- 153 **С.А. Цыпляев**
Выборы как основа демократизации страны
- 159 **А.В. Шишлов**
Соблюдение избирательных прав граждан имеет особую специфику
- За «круглым столом»**
- 163 Проблемы реализации и пути совершенствования информационного обеспечения выборов

Электоральная практика: проблемы и перспективы

180 А.В. Крутов

Выборы как политический институт взаимодействия государства и гражданского общества

Электоральные технологии

191 И.Б. Гасанов

О победе Дональда Трампа, или Почему «город» и «деревня» голосуют по-разному

Книжная витрина

199 Т.А. Яшкова

К анализу актуальных проблем международной и национальной безопасности

Наши юбиляры

204 Человек с неопенимым жизненным опытом.

Раифу Терентьевичу Биктагирову – 75!

24–25 ноября 2016 года Центральной избирательной комиссией Российской Федерации была организована и проведена научно-практическая конференция «Избирательная система России: опыт формирования и перспективы развития» с участием организаторов выборов, парламентариев, представителей органов власти и широкой общественности, в том числе политических партий и общественных организаций, научного и экспертного сообщества.

Основная цель конференции заключалась в построении конструктивного диалога между участниками избирательного процесса, а также выявлении ключевых направлений совершенствования избирательного законодательства и избирательной практики и определении конкретных мер по их реализации.

На конференции доминировало общее согласие относительно стратегии дальнейшего развития избирательной системы. Все участники конференции были согласны с тем, что она должна быть максимально прозрачной, понятной и вызывать доверие у граждан. Однако точки зрения на пути достижения этой общей цели были существенно различны.

В настоящем номере журнала «Гражданин. Выборы. Власть» помещены выступления участников конференции. При этом стиль авторов и их предложения, передающие многообразие подходов, остроту и напряженность, в максимальной мере сохранены.

Более подробная информация о работе конференции опубликована на сайте ЦИК России (www.cikrf.ru) в виде стенограммы.

Избирательная система России: опыт формирования и перспективы развития

Э.А. ПАМФИЛОВА

Главная задача организаторов выборов – добиться доверия избирателей

В первую очередь хочу констатировать, что российская избирательная система дееспособна и восприимчива к запросам общества. Главное – она динамично развивается, чувствительно реагируя на все вызовы и запросы, и готова к диалогу о решении существующих проблем и возможных способах модернизации.

В этом отношении я считаю, что новому составу Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, опираясь на политическую волю и поддержку Президента страны, удалось переломить негативные тенденции, сложившиеся в избирательном процессе. Возможно, мое утверждение звучит несколько самонадеянно, но данную оценку деятельности ЦИК России разделяют и многие авторитетные эксперты. Полагаю, что мы сумеем мобилизовать силы организаторов выборов, консолидироваться со всеми участниками выборов для развития электоральной демократии в России.

Конечно, это только начало пути. Чтобы четко понимать, как действовать дальше и как не свернуть с основной магистрали развития политической системы Российской Федерации на кривые дорожки, нам сегодня очень важно сверять наши шаги с научным и экспертным сообществом, общественным мнением, со специалистами, представителями партий, которые заслуживают искренней благодарности за огромный вклад в совершенствование избирательного законодательства, и, наконец, с главным действующим лицом избирательного процесса – избирателем.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации не собирается выходить за рамки своей компетенции, которая четко определена законом. Но мы заинтересованы в широком обсуждении всего спектра актуальных электоральных проблем, общего состояния современной избирательной системы и векторов ее развития с тем, чтобы по итогам дискуссий систематизировать наши идеи и замечания, облечь их в пакет

конкретных и конструктивных предложений, которые можно было бы представить на рассмотрение Президенту Российской Федерации и законодателям. Принимать решение – их дело. Но то обстоятельство, что мы, организаторы выборов, совместно со всеми сторонами, заинтересованными в совершенствовании отечественной избирательной системы, выступаем инициаторами изменений в развитии электоральной демократии в нашей стране, полностью соответствует политической стратегии государственной власти Российской Федерации. Именно в рамках этой стратегии мы должны определить свое место в политической структуре и жизни страны, определить, что и как мы должны делать.

Попытаюсь схематично классифицировать проблемы, с которыми сталкиваются избирательные комиссии всех уровней.

К первому блоку проблем я отношу внутренние проблемы самой системы избирательных комиссий. Здесь два аспекта: вопросы, которые ЦИК России может решить в рамках своих полномочий, и внешние проблемы, решение которых находится за пределами нашей компетенции, то есть вопросы, которые невозможно снять без совершенствования законодательства. Например, вопрос формирования комиссий субъектов Российской Федерации без необходимого законодательного обеспечения нам не решить.

Второй блок важнейших проблем, которые нам предстоит устранить как можно в более короткие сроки, связан с техническим переоснащением и модернизацией электорального поля и представляет собой блок предложений для серьезных законодательных изменений.

Третий блок проблем охватывает вопросы совершенствования избирательного законодательства, то есть изложения правил выборов и законодательного урегулирования ряда выявленных проблем.

Отдельно отмечу необходимость установления законодательных мер, направленных на борьбу со злоупотреблением преимуществами должностного положения, иначе говоря, административным ресурсом. Я неспроста выделяю данный вопрос из спектра законодательных проблем. Как показали выборы 2016 года, для нашей избирательной системы эта проблема продолжает оставаться одной из самых острых и актуальных.

Непростой задачей для организаторов выборов является правовое просвещение гражданского общества как инструмент популяризации демократических институтов избирательных процессов и информационного обеспечения выборов. Над этим надо подумать не только избирательным комиссиям, но и общественным организациям. Думаю, что для решения этой задачи нам необходимо объединить усилия с Общественной палатой, институтом уполномоченных по правам человека и Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека.

Наша дальнейшая избирательная стратегия должна строиться системно, с учетом современных вызовов и запросов ближайшего будущего.

Нам важно сформулировать азы нашей стратегии, увидеть целостную картину избирательной системы. Очевидно, нет никакого смысла изобретать велосипед. Уже многое сказано и экспертным, и научным сообществом, и общественностью. Сейчас главное заключается в актуализации наработанного, исходя, с одной стороны, из современных вызовов, а с другой – из того, что потребуется завтра. И то, и другое должно подчиняться единой логике развития.

Существует несколько, бесспорно, основополагающих для избирательной стратегии тезисов, содержание которых, несмотря на их очевидность, зачастую носит субъективный характер. Именно поэтому дискуссии вокруг этих тезисов не утихают. Назову два из них.

Первый. Избирательная система должна вызывать безусловное доверие граждан – это то, к чему мы должны стремиться. Следовательно, она должна быть как максимально прозрачной и понятной для общества, так и доступной для гражданского контроля.

Второй. Здесь я позволю себе тавтологию, но без нее в изложении данного тезиса не обойтись. Избирательная система не должна быть избирательной. Необходимо на законодательном и правоприменительном уровнях обеспечить для всех кандидатов равные стартовые условия, включая регистрацию, равный доступ ко всем средствам, обеспечивающим агитацию, на всем протяжении избирательной кампании, равноправную конкурентную среду, а также честный подсчет голосов избирателей и обеспечение неотвратимости наказания за фальсификацию независимо от служебного положения.

В отношении обоих тезисов прошедшая избирательная кампания по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва показала, что Россией выбор сделан. Итоги выборов как основы демократического устройства государства, закрепленного в Конституции страны, отражают как прямое волеизъявление тех, кто пришел на избирательные участки 18 сентября 2016 года, так и тех, кто этого не сделал и остался равнодушным. Как расшевелить равнодушных, чтобы, как говорил известный польский и советский писатель Бруно Ясенский, «с их молчаливого согласия не совершались предательства»? Это еще один весьма непростой вопрос, на который нам предстоит ответить в самое ближайшее время. Ведь равнодушные люди предают не только свое будущее, они предают и будущее своих детей.

В период подготовки и проведения избирательной кампании 2016 года ЦИК России делала все возможное, чтобы с учетом всех обстоятельств, сложившихся вокруг нашей страны, вокруг самих выборов, действовать максимально открыто и прозрачно, в постоянном взаимодействии с научным и экспертным сообществом, со всеми, кто хотел с нами взаимодействовать, включая общественные движения, институты гражданского общества и политические партии. Центральной избирательной комиссии Российской Федерации удалось создать для представителей

средств массовой информации и наблюдателей максимально благоприятные условия. Максимальной открытости мы придерживались и при работе с международными наблюдателями.

На выборах 2016 года у нас было беспрецедентное количество наблюдателей – 774 международных наблюдателя из 11 международных организаций, представляющих 63 государства. В том числе 63 человека приехали из Соединенных Штатов Америки (максимальное количество наблюдателей), из Германии – 60. Все наблюдатели работали свободно там, где хотели. В общей сложности международные наблюдатели осуществляли мониторинг выборов в 55 регионах России. Нам нечего было скрывать. Кстати, приглашения на выборы мы своевременно разослали во все посольства и международные организации, то есть наблюдать могли все, кто хотел.

Благодаря Президенту Российской Федерации и федеральному правительству нам удалось в достаточно сжатые сроки организовать видеонаблюдение на более чем трети избирательных участков. Видеонаблюдение позволило адекватно реагировать на различные нарушения избирательно-го законодательства при рассмотрении обращений избирателей.

Сыграла свою роль и работа «горячей линии» связи с избирателями, организованной в здании ЦИК России, которая начала действовать с самого начала избирательной кампании, охватила весь ее период и тем самым дала возможность организаторам выборов вовремя корректировать свою деятельность и предупреждать многие злоупотребления.

С учетом сроков избирательной кампании заблаговременно был принят ряд мер для упрощения процедур рассмотрения жалоб. Работа в данном направлении шла в более чем оперативном режиме, все делалось для того, чтобы проблемы решались без всяких задержек.

Выборы проходили по смешанной системе, что увеличило шанс малых политических партий на избрание кандидатов. В этот раз не все получилось, но для тех, кто будет работать, перспектива хорошая. В 2017 году будет довольно большое количество муниципальных выборов. Те партии, которые действуют последовательно, имеют все шансы добиться успеха. Кстати, если в избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы седьмого созыва участвовало 14 партий, то в выборах регионального и муниципального уровней принимало участие свыше 40 партий. Думаю, это хороший показатель, к тому же немало представителей разных партий оказались избранными.

В настоящее время в ЦИК России заложены основы для работы, особенно по наиболее важным и актуальным электоральным проблемам. Таких проблем, прямо скажу, немало. По некоторым из них у комиссии наблюдается консенсус, то есть решаются они в атмосфере полного взаимопонимания. По другим возникают прямо противоположные точки зрения, абсолютно разные подходы. Думаю, путь к верному решению иногда и должен пролегать через различные мнения. Главное заключается

в том, что цель у нас одна – совершенствование избирательной системы Российской Федерации. И мы этой цели достигнем!

Проблемные моменты, возникающие в ходе применения законодательства о выборах, были и, наверное, будут. Наша задача состоит в том, чтобы реагировать на них как можно быстрее и так же быстро устранять их причины и последствия.

Перечислю некоторые проблемные темы.

Значительное число обращений по поводу невозможности избирателей проголосовать по месту их фактического пребывания показывает, что в нынешнем виде избирательное законодательство не учитывает объемов внутренней миграции населения. Имеющиеся в распоряжении организаторов выборов инструменты – досрочное голосование и использование открепительных удостоверений, порядок включения избирателей в списки по месту пребывания и другие – усложнены и не позволяют избирателям воспользоваться правом голоса в полной мере. Можно предположить, что практическая неизменность закона в этой сфере оказала значительное влияние на низкую явку избирателей на прошедших выборах, и одна из наших задач – выявить причинно-следственные связи в данном вопросе.

Судя по результатам регистрации федеральных списков кандидатов и кандидатов-одномандатников, ни одна из политических партий, не освобожденных от сбора подписей, не смогла собрать необходимое количество подписей. Кроме того, было зарегистрировано всего 19 кандидатов из более чем 300 самовыдвиженцев. При этом если установленное законом количество подписей не вызывает вопросов в плане возможности их сбора, то законодательное регулирование порядка сбора подписей оставляет возможность для нарушения избирательных прав граждан. Излишне жесткие требования к оформлению подписных листов в ряде случаев приводят к выбраковке действительных подписей избирателей. Известно несколько случаев, когда организаторы выборов просто вынуждены были отказывать кандидатам в регистрации по чисто формальным причинам. Иногда это не только организационная, но и тяжелая эмоциональная проблема как для тех, кому отказывают, так и для тех, кто отказывает.

В законодательстве отдельных субъектов Российской Федерации необоснованно затянут начальный срок периода выдвижения кандидатов, списков кандидатов. Тем самым официальное начало избирательной кампании в день официального опубликования решения о назначении выборов теряет смысл, а фактическое ее начало, установленное региональным законом, неминуемо влечет за собой сокращение сроков иных избирательных действий, в том числе действий по сбору подписей.

Еще одна проблема заключается в том, что объем документов и сведений, представляемых кандидатами и политическими партиями, а также порядок их представления в Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» недостаточно структурированы и сложны для восприятия. Несмотря на

нормативные акты ЦИК России и на наше максимально благожелательное отношение и желание помочь, практически у всех политических партий возникали сложности со своевременностью и комплектностью представляемых документов.

Играет отрицательную роль определенная неточность формулировок, связанных с определением действий, совершаемых с использованием преимуществ должностного положения. Данная неоднозначность привела к тому, что избирательные комиссии, по-разному трактуя нормы законодательства в отношении разных кандидатов, вольно или невольно нарушали принципы равенства. Многие высокопоставленные должностные лица, идущие на выборы, воспользовались этими лазейками в избирательном законодательстве, действуя буквально, как говорится, на грани фола. Нам как организаторам выборов оставалось только наблюдать за всеми этими действиями за неимением в нашем распоряжении соответствующих инструментов.

Думаю, понятно, что здесь речь идет об использовании административного ресурса. Это в США действующий президент может агитировать в свое рабочее время за своего кандидата-однопартийца, используя должностное положение. Но там так принято. В России же использование административного ресурса на выборах является практически основным негативным элементом и вызывает негодование не только у независимых экспертов, но и у избирателей. Это означает одно: в этом вопросе необходимо наводить порядок.

Подобное же негодование вызывает и отсутствие действенных механизмов ответственности за фальсификацию итогов голосования вследствие недостаточной независимости избирательных комиссий. К сожалению, это – наша реальность, требующая быстрых и результативных мер по противодействию фальсификациям.

Еще по одной проблеме мы начали, как говорят, бить во все колокола. Мы столкнулись с огромной технической проблемой из-за того, что мероприятия по расходованию средств из федерального бюджета, выделяемых на подготовку и проведение федеральной избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации, непосредственно связаны с датой официального опубликования решения об их назначении. В совокупности со сроками избирательной кампании это обстоятельство делает невозможной организацию закупочной деятельности для ЦИК России, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». И эта проблема требует срочного решения.

О вопросах, связанных с предвыборной агитацией, нам еще предстоит говорить. Мы будем рассматривать несколько направлений совершенствования норм об информационном обеспечении выборов, в том числе, например, сохранение гарантий на бесплатное эфирное время.

По вопросу организации голосования и подсчета голосов следует при установлении норматива на образование избирательных участков обсудить возможность уменьшения числа избирателей с 3000 до 500 человек с одновременным уменьшением количества членов УИК на участке. Множество ошибок связано с тем, что люди оказываются психологически, эмоционально, технически и, наконец, физически перегружены огромным объемом работы. В некоторой степени данная проблема может найти решение в правильной организации труда.

Дальнейшей проработки требуют вопросы профессиональной подготовки членов УИК, резерва их составов, тестирования и учета результатов тестирования при формировании УИК. Обучение членов комиссий не должно быть связано с теми или иными выборами. Оно должно быть постоянным и системным процессом. Неслучайно причиной многих жалоб является то обстоятельство, что мы недоучили наших членов комиссий.

Возвращаясь к проблеме использования открепительных удостоверений, досрочного голосования и голосования вне помещения для голосования, подчеркну: здесь мы сталкиваемся с дилеммой. С одной стороны, мы должны максимально обеспечить конституционные права граждан, с другой – именно эти позиции и являются основным источником для фальсификаций и злоупотреблений. Видимо, это тот случай, когда сама ситуация толкает нас на поиски золотой середины.

В вопросе внедрения новых информационных технологий в избирательный процесс и модернизации его материально-технической базы у нас есть серьезные наработки. Надеемся, что нам удастся полностью решить проблему видеонаблюдения. Также надеемся, что удастся дополнительно закупить КОИБ, последовательно наращивая их количество. На последних выборах в трех регионах мы опробовали применение QR-кода, то есть сканирование протокола голосования, при котором сразу все сведения идут в систему ГАС «Выборы». Сегодня техническая модернизация электорального поля является общемировой тенденцией, и думаю, что нам нужно стать, как говорится, законодателем моды в области модернизации выборов.

Завершая перечисление проблем, решения по которым требуют быстроты и основательности, назову еще одну, которая особенно волнует представителей участковых и территориальных избирательных комиссий: проблема упрощения протокола УИК, из которого необходимо убрать некоторые вспомогательные сведения. И в этом направлении нам необходимо учитывать опыт избирательных комиссий, социологические данные и мнения экспертов.

Список перечисленных проблем далеко не полный, но в него вошли наиболее актуальные вопросы избирательного законодательства и электоральной практики с точки зрения повышения доверия граждан к выборам. Очень хорошо, когда международные эксперты, наши независимые, оппо-

зиционные, критично настроенные эксперты и представители партий дают свои оценки избирательной кампании – все это необходимо, очень важно, и мы к ним прислушиваемся. Но самое главное, – что думают наши граждане, какую они дают оценку выборам и каков их уровень доверия к избирательной системе. Если граждане увидят, что от их голоса, от их решения зависит будущее, то они будут приходить на избирательные участки. Поэтому максимальное доверие – это основная цель нашей работы, которая в конечном счете сводится к тому, чтобы минимизировать злоупотребления и фальсификации. На пути к достижению доверия избирателей нами сделано многое, предстоит же сделать еще больше.

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 учет мнения 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 отсеять 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.

Критерии повышения правовой культуры

Формирование гражданского общества невозможно без соблюдения или без легитимности избирательного процесса и правовой культуры как избирателей, так и активных участков избирательной кампании.

Какие механизмы и критерии, инструменты должны существовать для того, чтобы мы эту самую правовую культуру и политическую культуру повышали? Мы сформировали солидную группу экспертов гражданского контроля. Создали Ситуационный центр, который начал работать за два месяца до дня голосования.

Мы привлекали к работе в Ситуационного центра не студентов, потому что собирались заниматься избирательным процессом, а не имитацией бурной деятельности. А избирательный процесс – дело сложное и требует компетентности, то есть хорошего знания избирательного права и практики его применения.

У нас существовало несколько механизмов: работа с избирательными комиссиями, в первую очередь с Центральной избирательной комиссией Республики Башкортостан; создание Ситуационного центра и налаживание работы экспертов гражданского контроля; создание Межпартийного совета.

Межпартийный совет мы создали в 2012 году. Сначала он создавался и работал на уровне региональных отделений непарламентских политических партий. Когда этот общественный инструмент заработал, подключились к работе Межпартийного совета и парламентские партии.

С Центральной избирательной комиссией Республики Башкортостан мы провели более тридцати мероприятий с участием как политических партий и кандидатов на различные выборные должности, так и территориальных и участковых избирательных комиссий.

Все наши мероприятия проходили открыто и гласно, мы приглашали представителей общественности, средств массовой информации, правозащитников. Ведь диалог всегда сближает, вот люди и сближались, искали и находили общий язык по самым разным вопросам через непосредственное общение.

«Гражданский контроль» совместно с Межпартийным политическим советом – надпартийная структура. Можно назвать эту структуру Межпартийным советом или Межпартийным дискуссионным клубом для представителей политических партий. Но это, в первую очередь, место, где представители партий в присутствии журналистов обсуждают наиболее важные вопросы и высказывают свое мнение, в том числе и относительно того, как обустроить, улучшить, совершенствовать нашу избирательную систему.

Необходима систематизация избирательного законодательства

Практика применения избирательного законодательства непосредственно участковыми и территориальными избирательными комиссиями в субъектах Российской Федерации не может не быть связанной с нормами международного права.

Совсем недавно Европейский Суд по правам человека рассмотрел заявление руководителя регионального отделения одной политической партии о снятии партии с участия в выборах в 2006 году и признал норму закона о снятии партии с выборов избыточной. При этом судом также было установлено, что и партия сама нарушала требования собственного устава.

Я не случайно привожу этот пример. По моему мнению, систематизация отечественного избирательного законодательства в виде кодификации или иной формы необходима. Но это должно быть сделано выверенно и четко, с пониманием как норм международного права, так и базовых принципов Конституции Российской Федерации. Нужно, чтобы избирательное законодательство содержало единое понимание и единые механизмы применения в части процедур, которые имеют аналогичный характер в нормах законов об основных гарантиях, о выборах Президента Российской Федерации и о выборах в Государственную Думу. Разобщенность этих норм, с одной стороны, влечет за собой путаницу для правоприменителей, и с другой – приводит к сложности их восприятия всеми участниками избирательного процесса.

В реформировании нуждаются и такие процедуры, как формирование избирательных комиссий и назначение их председателей. При этом хотел бы отметить, что, на мой взгляд, порядок укрепления вертикалей избирательной системы ни в коей мере не повлияет на независимость комиссий, а наоборот, только укрепит и независимость, и подотчетность комиссий закону.

Избирательные законы нуждаются в унификации в сторону упрощения и в части выдвижения и регистрации кандидатов и списков политических партий с тем, чтобы обеспечить доступ политических партий, канди-

датов к участию в выборах. С учетом того, что процедура выдвижения и регистрации закреплена во многих пунктах и статьях нескольких федеральных законов, кроме того, связана с региональным законодательством, то целесообразность применения единых принципов и норм по данному вопросу является сегодня одной из назревших и требующих своего решения проблем.

В 2016 году Администрация Президента Российской Федерации провела огромную работу по систематизации регионального законодательства в организующем смысле. Единые принципы нужно предусмотреть и в федеральном избирательном законодательстве.

Накопилось много вопросов и по поводу действующей процедуры сбора подписей в поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов, а особенно порядка проверки этих подписей. Полагаю избыточной зарегулированность оформления этих подписей исходя из собственного опыта, когда наша комиссия вынуждена была отказать в регистрации региональному отделению одной политической партии только на том основании, что ее представители забыли расшифровать словосочетание «Республика Карелия», а написали «РК». При этом все подписи были реальные, региональным отделением была проделана колоссальная работа по их сбору.

Требует совершенствования также и процедура голосования и подсчета голосов, составление итогового протокола на избирательном участке. В Республике Карелия в единый день голосования 18 сентября 2016 года одновременно проводились выборы всех уровней. На некоторых участках избирателям выдавалось по шесть избирательных бюллетеней, то есть с учетом совмещения выборов на этих участках членам участковых избирательных комиссий необходимо было обработать около 12 000 избирательных бюллетеней, и по итоговым подсчетам – составить шесть итоговых протоколов. Итоговый протокол сегодня состоит минимум из 19 позиций, содержит сведения не только об итогах голосования, но и о движении открепительных удостоверений. При этом сведения по открепительным удостоверениям отдельным документом прикладываются к протоколу и представляются председателем участковой комиссии в вышестоящую избирательную комиссию. То есть эти сведения дублируются. Вот нужно ли это?

Есть идеи об ограничении максимального количества избирательных бюллетеней, выдаваемых на одном избирательном участке. Мне кажется, эта норма крайне сложно реализуема с учетом единого дня голосования, но упростить итоговый протокол, исключая из него сведения по открепительным удостоверениям, вполне реально.

Формулировка пункта 1.1 статьи 77 Федерального закона об основных гарантиях по поводу обжалования итогов голосования слишком неопределенная. При принятии решения судом данная норма может применяться как в одну сторону, так и в другую. Поэтому эта норма требует конкретизации нарушений.

Один из важных моментов нашей деятельности – пассивное избирательное право. Сегодня законодательство предоставляет возможность участия в выборах лицам, имеющим непогашенную судимость. В то же время оно ограничивает тех, кто в течение определенного времени после погашения судимости по тяжелым статьям и особо тяжким преступлениям не имеет права участвовать в выборах.

По данной норме закона мы столкнулись с абсолютно парадоксальной ситуацией, когда одним из условий досрочного прекращения полномочий главы, допустим, муниципального образования или депутата, согласно требованиям устава муниципального образования и, соответственно, нормы закона, является вступление в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда. После этого, как известно, назначаются досрочные или дополнительные выборы, и в этих выборах согласно действующим нормам законодательства этот же человек имеет право участвовать.

Такая же ситуация сложилась, кстати, в отношении кандидатов, находящихся в зарегистрированных списках, выдвинутых политическими партиями, и допущенных к распределению депутатских мандатов. В этом случае если обвинительный приговор суда состоялся после передачи кандидату депутатского мандата, то полномочия депутата прекращаются. А если же обвинительный приговор суда состоялся до передачи депутатского мандата, и кандидат не осужден за совершение тяжких или особо тяжких преступлений, то ничего не мешает ему передать этот депутатский мандат. Эти вопросы тоже требуют разрешения.

Главное же, на мой взгляд, заключается в том, чтобы работа по систематизации избирательного законодательства была ориентирована на все уровни избирательных комиссий. Ведь за каждым конкретным решением на местах стоят действия участковых и территориальных комиссий, конкретных участников избирательного процесса.

Выборы в новых условиях

Выборы в 2016 году прошли в новых условиях и после значительного изменения избирательного законодательства. Использование законодательных новелл положительно повлияло как на открытость информации о голосовании, так и на ее доступность. Тем не менее запросы на совершенствование политической системы и политического устройства нашего общества, демократии повлекут за собой дальнейшее совершенствование избирательного законодательства, которое невозможно без серьезного обсуждения с привлечением широкого круга специалистов.

Но, по моему мнению, при принятии тех или иных решений по такому важному, и при этом тонкому вопросу, как совершенствование избирательного законодательства есть смысл воздержаться от крайнего радикализма. Если обнаружены нарушения в использовании открепительных удостоверений, и даже если они действительно очень серьезные, то это не означает, что нужно отменить голосование посредством открепительных удостоверений. Точно так же с досрочным голосованием. Были нарушения, их наличие доказано, так давайте отменим досрочное голосование. Так можно, как говорится, «выплеснуть ребенка вместе с грязной водой».

Полагаю, что есть смысл еще раз проверить, проанализировать сам механизм реализации этих инструментов, понаблюдать за ним возможно даже с более критической точки зрения, попытаться добиться их более прозрачного и чистого исполнения. Возможно следует, и даже необходимо говорить об ответственности за нарушение в при голосовании по открепительным удостоверениям или при досрочном голосовании. Но отказ от этой части избирательного процесса, отмена этих форм голосования может привести на некие парадоксальные и даже абсурдные аналогии. Ведь нарушения встречаются и в процессе подсчета голосов, и при подведении итогов, и при регистрации кандидатов. С этим вряд ли можно поспорить. По вышеобозначенной логике если есть нарушения, то нужно взять и отменить, нужно отказаться практически от всех этапов избирательного

БАШКИН Александр Давыдович – член Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству, кандидат медицинских наук

процесса. Конечно, я утрирую, но надо понять и признать, что как избирательный процесс в целом, так и его отдельные составляющие – очень тонкая материя. Здесь радикальные шаги, во-первых, избирателями вряд ли будут приняты, во-вторых, ни к чему хорошему не приведут.

На мой взгляд, большая часть предложений по совершенствованию избирательного законодательства должно исходить от правоприменителей, в данном случае, от организаторов выборов. Ведь практикам виднее. Может быть, следует вернуться к вопросу о наделении избирательных комиссий разных уровней правом законодательной инициативы. Пусть каждый уровень комиссии наделяется правом законодательной инициативы в своей сфере и в своей компетенции: региональные – на уровне регионального законодательства, федеральное – на федеральном уровне. Это не только придаст процессу совершенствования избирательного законодательства новое качество, основанное на практике, но и ускорит его.

Российские выборы за рубежом

У меня такое впечатление, что выборы за рубежом используются в виде фигового листочка российской демократии. Потому что в наших законодательствах о выборах для России и для заграницы есть 23 отличия. 10 из них носят запретительный характер. Но я не буду говорить о том, что мне запрещено избираться депутатом. Да, я – иностранный агент влияния. Я не могу представлять 350 000 граждан Израиля, россиян, в российской Думе. Но мне говорят, что я не могу быть членом избирательной комиссии!

С 1996 года я работаю на всех выборах в Израиле. В муниципалитет, в парламент, в профсоюзы. С 2003 года – на всех российских выборах как политтехнолог. Знаю все нюансы, как сорвать или как провести выборы. Хочется спросить: почему меня боятся? Я ведь могу только помочь. Почему мне нельзя быть членом избирательной комиссии ни с совещательным, ни, тем более, с решающим голосом. Не понимаю.

Теперь – главный момент. ЦИК России отвечает за выборы в 143 странах мира. А почему в ее отчете есть только Россия? Почему не весь мир? Получается, что ЦИК России нас потеряла. А нас – россиян за рубежом – 4 000 000, хотя официально, по спискам МИД России – 1 700 000. Но МИД считает только тех, кто у него зарегистрировался.

По сведениям Федеральной миграционной службы, за границу на постоянное место жительства за последние 20 лет из России выехали 4 200 000 человек. Вот если бы ЦИК России считала, что нас 4 000 000, может быть, относились бы к нам по-другому.

Что касается уже упомянутых 23 различий и 10 ограничений, то с этим пора уже что-то делать. Либо Россия признает наш голос, либо давайте просто отменим голосование за рубежом. У многих стран мира граждане голосуют только на своей территории. Если человек уехал куда-то за границу – до свидания! Хочешь выполнить долг гражданина – приезжай в день выборов, проголосуй.

Исходя из всего сказанного, считаю, что с нами – я говорю о 4 000 000 зарубежных российских избирателях, – нужно что-то решать! Либо нужно дать нам право голоса, либо сказать «До свидания».

В ЦИК России много говорят об учебе кадров и уделяют ей достаточно много внимания. Регулярное обучение проходят практически все организаторы выборов вплоть до членов участковых комиссий. За рубежом за выборы отвечает МИД, работники дипломатических миссий. И они учатся, но только 3 дня. Получают инструкцию ЦИК России, читают ее и изучают. Я часто с ними работаю на выборах. Могу сказать, что если подойти формально, то примерно на половине избирательных участков выборы были проведены неправильно. То есть протоколы оформлены неправильно. Речь идет о голосовании по открепительным удостоверениям.

Было сказано – человек-турист, приехал куда-то и голосует только по одному бюллетеню за федеральный список. Либо ему повезло, он приехал из Рязани в Америку, в рязанский округ, и он голосует по двум бюллетеням. В Израиле, в посольстве России в Тель-Авиве, проголосовало аж 38 человек из Усть-Каменска. То есть они проголосовали и по федеральному списку, и по одномандатному округу.

Предварительный анализ показывает, что практически в каждом втором избирательном участке за рубежом проголосовали по открепительным удостоверениям по двум бюллетеням. В Кипре – 97 человек. В Англии – 58. В Литве – 29. Я не думаю, что какой-то Магадан или кто там еще, всем колхозом, целиком, приехали в Англию отдыхать.

Еще об одном моменте, связанным с «дыркой» в законодательстве. Я понимаю, что чаще всего законы пишутся, чтобы кому-то в чем-то помочь. Но, помогая в одном, нельзя губить другое. Закон говорит, что если человек-турист по каким-то причинам не получил открепительное удостоверение и приехал на избирательный участок, то он может зарегистрироваться и проголосовать по двум бюллетеням. Это как в том старом анекдоте, когда делегация туристов приехала в Англию, один ушел в бар, через 3 часа возвращается с полным карманом денег. Спрашивают: «Откуда?». Тот отвечает: «Там люди в карты играли. Раздали карты, кто-то вскрывает, говорит: «У меня двадцать одно». Я говорю: «Покажи». Он говорит: «Вы что, джентльмену не верите?» И тут у меня карта поперла».

Получается примерно то же самое. Я об Абхазии, где в восьмисотом округе 790 туристов проголосовали по двум бюллетеням. И это не единичное явление.

В заключение. Я уж не говорю про СМИ... СМИ за рубежом вообще запрещено платить, использовать. То есть даже депутаты, которые приезжают за рубеж, если вдруг захотят что-то рассказать, не смогут сделать никакую рекламу в газете и не смогут выпустить свою листовку. Потому что все должно быть заявлено. А посольство не может проинформировать жителей страны, потому что оно может только публиковаться на своем сайте, который мало кто читает.

За последние 15 лет я об этих проблемах говорил со многими, бился во все инстанции, писал, говорил с дипломатами, с сотрудниками МИД, ЦИК, депутатами. Две одинаковые фразы у всех. Первая фраза: «Спасибо вам за активную жизненную позицию», а вторая: «Ну, ты же понимаешь, это не мы решаем».

Основные изъяны российского избирательного законодательства

Российское избирательное законодательство, впрочем, как и российские выборы в целом, претерпело за последнюю четверть века драматические изменения. Начиная с указов Президента Российской Федерации 1993–1994 годов и последовавших за ними двух федеральных законов об основных гарантиях 1994 и 1997 годов, избирательное законодательство постепенно переходило от расплывчатых норм, сформулированных в терминах «пролетарской целесообразности», к более определенным формулировкам, приближаясь при этом к международным избирательным стандартам, и приближая выборы к их конституционному предназначению.

Мы можем смело заявить, что к концу прошлого века российское избирательное законодательство соответствовало международным стандартам, а по некоторым параметрам и превосходило их. Наряду с улучшением законодательства к началу 2000-х годов начала складываться правоприменительная практика, противоречащая закону и, главное, в силу причин, связанных с политическими переменами, противоречащая целям свободных выборов.

В 2002 году был принят новый Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – закон об основных гарантиях), который в 2005 году начал меняться с такой интенсивностью, что нынешняя его редакция отличается от редакции 2002 года намного больше, чем закон 2002 года отличался от закона 1997 года. Эти изменения были связаны с радикальной перестройкой политической системы, поскольку к концу 1990-х годов пришедшее в себя после встряски конца 1980-х годов российское чиновничество вновь образовало устойчивую номенклатурную структуру и составило новую доминирующую политическую силу. При этом если до перестройки доминирующая политическая сила была юридически обоснована 6-й статьей Конституции Российской Федерации, то в новых условиях новой политической доминанте сначала надо было приспособиться к достаточно прогрессивному законодательству, и только

БУЗИН Андрей Юрьевич – руководитель Межрегионального объединения избирателей, сопредседатель движения «Голос», кандидат физико-математических наук, кандидат юридических наук

после полного подчинения законодательных органов она могла начать подстройку закона под себя.

Говоря сейчас об основных изъянах избирательного законодательства, следует понимать, что они тесно связаны со сложившейся политической системой и что выборы не являются изолированным общественным институтом. Сама по себе избирательная система может сыграть определенную роль в общественном устройстве, но эта роль не будет решающей без изменения таких общественных институтов, как суды, правоохранительная система, партийная система и гражданское общество, СМИ. Упомянутые мной изъяны нашего избирательного законодательства – следствие существующих политического и государственного устройства, и могут рассматриваться как изъяны лишь с точки зрения другой политической системы, той, которая описана в действующей Конституции Российской Федерации.

Принципиальным положением российской Конституции является то, что власть должна определяться путем свободных выборов (ч. 3 ст. 3). Очевидно, что в словосочетание «свободные выборы» вкладывается довольно широкий смысл, который не ограничивается только запретом на принуждение к участию в выборах или к голосованию за определенную политическую силу. Трактовка понятия «свободные выборы» включает в себя и равноправие участников выборов, и возможности агитации, и возможности самозарождения политических группировок, и широкое пассивное избирательное право, и невозможность использования административного ресурса, и адекватное распределение мандатов, и честное проведение голосования и подсчета голосов. Эти признаки свободных выборов отражены в международных юридических документах, ратифицированных Россией (в первую очередь – в Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 года и в Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств 2002 года).

Рассмотрим, в какой мере положения российского законодательства соответствуют такому понятию «свободных выборов».

1. Круг избираемых субъектов власти. Конституция Российской Федерации гарантирует избрание Президента Российской Федерации и нижней палаты федерального парламента. Законодательство об основах государственной власти и о местном самоуправлении гарантирует прямое избрание законодательных и представительных органов субъектов Российской Федерации и местного самоуправления (в последнем случае – с некоторыми изъятиями). С большой натяжкой можно говорить об избрании главы администрации региона, поскольку оно фактически имеет двухступенчатый характер, а сам глава может быть лишен полномочий сверху. Избрание главы местной администрации во многих регионах было недавно отменено вопреки протестам общественности.

Предусмотренная Конституцией Российской Федерации третья ветвь власти – судебная – публично не избирается. Не избираются и все остальные государственные органы, осуществляющие властные полномочия.

2. Спектр представляемых интересов в избираемых коллегиальных органах. Одной из задач свободных выборов является представление во властных коллегиальных органах (законодательных и представительных) максимально широкого спектра интересов граждан. Эту же задачу можно сформулировать как представление интересов меньшинства.

Российский закон предусматривает несколько ограничений, ущемляющих избирательные права путем искажения, а иногда и полного игнорирования представительства интересов.

Во-первых, избирательная система в узком смысле этого слова регулярно подстраивается под интересы администрации. Переход от смешанной системы к пропорциональной и обратно на федеральном уровне, переход к мажоритарной системе в Москве хорошо иллюстрирует этот факт.

Во-вторых, нарезка мажоритарных округов на последних федеральных выборах носила очевидно конъюнктурный характер.

Наконец, представляются тенденциозными внеконституционные ограничения пассивного избирательного права.

3. Сроки проведения выборов. Начало сентября – не просто неудобное время для проведения выборов. Это время существенно влияет на сам результат выборов и выбрано из конъюнктурных соображений.

4. Формирование и составы избирательных комиссий. Существующий порядок формирования избирательных комиссий гарантирует их зависимость от органов исполнительной власти. Требуется в определенной степени «автоматизировать» формирование комиссий.

Во-первых, следует запретить входить в комиссии государственным и муниципальным служащим или, по крайней мере, ограничить их присутствие там одним членом комиссии.

Во-вторых, следует изменить правила назначения председателя и секретаря, введя либо сопредседательство, либо ротацию в комиссиях среднего и высшего звена (выше участковых).

В-третьих, комиссии следует формировать автоматически из представителей участников выборов и гражданских добровольцев.

В-четвертых, следует вернуться к формированию участковых комиссий перед каждыми выборами.

5. Списки избирателей. Закон имеет существенные изъяны в части составления списков избирателей. Так, он допускает многократное голосование одного и того же избирателя, находящегося за рубежом или не имеющего постоянного места жительства на территории Российской Федерации. Также он ограничивает возможности голосования для избирателей, не имеющих возможности проголосовать на своем избирательном участке.

Следует уточнить положения пункта 17 статьи 17 Закона об основных гарантиях относительно внесения в список избирателей лиц по месту пребывания. При этом передача данных о внесении таких лиц в список избирателей должна осуществляться через ГАС «Выборы». Следует ограничить понятие «место временного пребывания» закрытым списком.

6. Открытость и гласность работы комиссий. Регламенты работы комиссий.

Во-первых, КоАП прямо не предусматривает ответственности за недопуск в помещение комиссий лиц, имеющих право там находиться.

Во-вторых, следует предоставить возможность назначения членом с совещательным голосом общественным объединениям, уставом которых предусмотрено наблюдение на выборах.

В-третьих, доступ к документам, получение их копий должны быть регламентированы законом. Особое внимание должно быть уделено соотношению положений об открытости и гласности работы комиссий и положений о конфиденциальности персональных данных.

7. Регистрация кандидатов.

а. Количество подписей, необходимое для регистрации на федеральном и региональном уровне, должно быть снижено в десятки раз.

б. Следует разрешить кандидатам и уполномоченным от партий осуществлять предварительную проверку подписей по базам ФМС России. Следует пересмотреть правила признания подписей недостоверными и недействительными.

с. Следует вернуть избирательный залог.

д. Недостатки в оформлении документов не должны быть основанием для отказов в регистрации.

8. Правила агитации и информирования. При регулировании агитации следует исходить из принципа, что не следует регулировать то, что нельзя проконтролировать. Кроме того, следует избавиться от неопределенностей в этих правилах, а также исключить наиболее одиозные положения.

а. Исключить или существенно изменить положения о запрете на нарушение законодательства об интеллектуальной собственности, о запрете использования изображений лиц, не являющихся кандидатами, о запрете критики в телеэфире.

б. Уточнить положения, связанные с изготовлением аудиовизуальных материалов, предусмотрев необязательность наличия на них сведений об изготовителе при наличии таких сведений, поданных в комиссию. Исключить положение об обязательном предварительном уведомлении комиссий об организациях, предоставляющих услуги по изготовлению агитационных материалов.

с. Определить положения о встречах с избирателями, производящихся без звукоусиливающей аппаратуры, а также о встречах, производящихся в помещениях.

d. Вменить избирательным комиссиям в обязанность распространение информации обо всех кандидатах и избирательных объединениях заранее, за 10–7 дней до дня голосования.

9. Голосование и подсчет голосов.

a. Протоколы УИК не содержат важной информации о числе избирателей, внесенных в список дополнительно. В то же время они содержат избыточные строки «Число действительных бюллетеней» и «Число бюллетеней, извлеченных из стационарных ящиков». Увеличенные формы протоколов следует признать документом комиссии, который хранится вместе со вторым экземпляром протокола. Данные протокола о числе рассмотренных жалоб, а также о времени подписания протокола должны вводиться и отражаться в ГАС «Выборы».

b. Досрочное голосование надо либо отменять, либо его порядок надо доопределить. В заявлении на досрочное голосование надо указывать место работы. Следует также обязать комиссии, проводящие досрочное голосование, ежедневно обнародовать количество досрочно проголосовавших избирателей.

c. Распределение обязанностей между членами УИК должно производиться на основе жребия.

d. Должна быть прописана процедура приема обращений (заявлений, жалоб) граждан в избирательных комиссиях.

e. Нарушение правил и процедур подсчета голосов должно влечь за собой повторный подсчет в вышестоящей комиссии.

10. Подведение итогов голосования в комиссиях, в которых суммируются протоколы участковых комиссий и вводятся данные в ГАС «Выборы».

a. Подведение итогов в вышестоящих комиссиях (ст. 69 Закона об основных гарантиях) описано в Законе недостаточно определено. Порядок сдачи первых экземпляров протоколов, прилагаемых к нему документов, а также упаковок с остальной документацией должен быть прописан в Законе более четко. В частности, с целью строгого соблюдения последовательности действий можно ввести обходной лист сдачи избирательной документации. Также должны быть предусмотрены четкие процедуры при обнаружении в протоколах УИК недостатков или при возникновении сомнений в правильности составления протокола УИК.

b. Следует установить минимальный срок подведения итогов в вышестоящих комиссиях.

Доверие избирателей к выборам – важный фактор

Один из важных показателей успехов избирательных кампаний 2013 и 2016 годов заключался в их высококонкурентности. В 2013 году мэр Москвы был избран в острой борьбе между четырьмя серьезными кандидатами с европейским результатом в 51 процент. Выборы 2016 года были не менее высококонкурентны – 14 партий и в каждом округе в среднем по 12 кандидатов, включая самовыдвиженцев.

Первое, о чем нужно подумать сейчас, исходя из качества проведения избирательных кампаний 2013 и 2016 годов конкретно в Москве, это вопрос денег с точки зрения организации на выборах тотального видеонаблюдения. Такого, какое было в Москве на вышеозначенных избирательных кампаниях, когда партии, кандидаты, граждане имели доступ к видеонаблюдению за каждым из 3 363 участков через Интернет.

Подобная организация видеонаблюдения повышает уровень доверия и к выборам, и организаторам выборов. Человек может и не наблюдать за своим участком через Интернет, но сам факт того, что он может это сделать, просто подключившись к системе видеонаблюдения через Интернет, то есть принять участие в наблюдении, повышает уровень как доверия, так и, кстати, внимания к выборам. Вот почему по Москве, что в 2013 году, что в 2016 году серьезных обвинений в фальсификации выборов и недоверия к результатам выборов не было.

В 2013 году мы горизонтально работали вместе с Мэрией Москвы, с Московской городской избирательной комиссией, с Московской городской Думой, то есть с органами власти в Москве. Во всех этих органах были наши представители, и все кандидаты в мэры прислали к нам своих представителей, соответственно, решения мы принимали консенсусом. Это было очень трудно, на это было потрачено несколько ночей, но наша площадка, которая базировалась на Комиссии по гражданскому обществу Общественной палаты Москвы, которую я возглавлял, была нейтральной, что позволяло представителям кандидатов в мэры общаться на ней на равных.

То же самое мы попытались сделать в 2016 году. Правда, получилось не по максимуму – из 14 партий у нас было всего 13 представителей, одна

партия не захотела с нами сотрудничать, но зато пришли представители самовыдвиженцев. Но опять возникла горизонтальная ситуация, которая, как и в 2013 году, поддерживалась, скажем так, вертикалью. Тогда нас сильно поддержала Администрация Президента и лично Вячеслав Володин – нам помогли с видеонаблюдением и необходимым финансированием. В этом году наша вертикаль пополнилась Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

Основной поток жалоб в 2013 году был на подозрении в фальсификации надомного голосования, то есть голосования вне избирательных участков. Всего было порядка нескольких сот жалоб – где-то наблюдатели не успели, где-то их не пустили в больницу или в тюрьму, где-то социальные работники проголосовали, и так далее.

По итогам выборов 2013 года мы обобщили свой опыт по подобным жалобам, провели две конференции на уровне Москвы с приглашением руководителей социального блока Правительства Москвы, ГУВД, ФСИН России, социальных работников. Приняли определенные меры, в том числе были изданы специальные приказы Министерства здравоохранения, Горздрава и др. В результате по выборам 2016 года таких жалоб просто нет.

Думаю, наш опыт стоит того, чтобы его распространять в регионах России. Он показывает, что создание и использование общей площадки для всех, скажем так, заинтересованных сторон, в данном случае, от партий и органов власти до наблюдателей дает неплохой шанс для успеха.

Теперь о негативном. После выборов мы – Общественная палата Москвы и наш штаб – провели два совещания, на которых сформулировали свои предложения. Вот первое из них. По итогам собственных исследований, опросов, изучения общественного мнения мы пришли к выводу, что одна из причин низкой явки в крупных городах – это слишком раннее время единого дня голосования. Примерно половины тех граждан, кто не проголосовал, объясняли это тремя причинами: «дачи, огороды, погода». Людей можно понять и мы выдвигаем предложение о переносе даты единого дня голосования, как минимум, на месяц, то есть, хотя бы на вторую неделю октября. Да, возможно, это не решит проблемы явки, но это решит проблему самочувствия людей, которые хотели бы проголосовать, но не хотели бы выбирать между голосованием и необходимостью решать личные проблемы.

Наше второе предложение касается психологического аспекта выборов, и я понимаю, что законодательно этот вопрос решить трудно. На выборах 2016 года мы столкнулись с эффектом, который я называю «эффектом Калининграда».

Итак, в 20:00 заканчивается голосование в европейской части России, кроме Калининграда. Дальше по всей стране комиссии работают, пересчитывают бюллетени, подводят предварительные итоги, но в публичном пространстве – тишина, практически информационный провал. Так как в Калининградской области голосование продолжается, в это время ничего

говорить нельзя, чтобы не повлиять на ход голосования в данном субъекте Российской Федерации – нельзя комментировать, давать результаты экзит-пулы, хотя они уже известны. Возникает нервная обстановка, потому что создается ощущение, что идет, как говорится, мухлеж.

Да, это длится всего лишь час, но этот час молчания весьма негативно действует на доверие. Мне объясняют, что с этим ничего сделать нельзя, потому что есть закон, регулирующий местное время. Но во-первых, количество избирателей Калининградской области и количество избирателей остальной части страны несопоставимы. Во-вторых, насколько объявление результатов экзит-пулов, предположим, на Камчатке повлияет на голосование Калининградской области?

Есть зарубежный опыт, который тоже говорит в пользу того, что одна область не должна задерживать всю страну. Недавно прошли выборы в Соединенных Штатах Америки и во Франции, где результаты голосования оглашались сразу после их завершения без оглядки на другие штаты и, как в случае с Францией, островные колонии.

Вот мы и предлагаем исправить эту ситуацию, которая достаточно серьезно влияет на уровень доверия к итогам выборов. Готовых рецептов у нас, конечно, нет, но можно опираться на международный опыт.

Эти предложения мы направили в Государственную Думу и в Совет Федераций от Общественной палаты Москвы.

По первому нашему предложению мы получили ответ от сенатора от Москвы Зои Федоровны Драгункиной. Она пишет, что «такой перенос не вызывает принципиальных возражений, однако надо учитывать...» и так далее. Все правильно. Но подобные вопросы не решаются усилиями одного сенатора. З.Ф. Драгункина передала наши предложения в Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству. Значит, что Совет Федерации или означенный Комитет будут наши предложения обсуждать, что уже радует. Будем надеяться, что дело дойдет и до конкретного решения.

Хотелось бы сказать и об открепительных удостоверениях. Дело тут не в самих этих удостоверениях, а в том, что каждому гражданину должна быть представлена возможность реализовать свое право голоса. Здесь очень важен вопрос доверия. В США 42 миллиона проголосовали досрочно, то есть приблизительно четверть всех избирателей. У них и по почте можно проголосовать, они доверяют почте. А для нас это нечто невозможное, как можно отправлять свой бюллетень по почте! Правда, нам удалось вывести из-под подозрения «надомное» голосование. Более того, нам удалось вывести из-под подозрения досрочное голосование. В Москве стало значительно меньше досрочно голосующих. Значит, нет ничего невозможного. Осталось подобным же образом решить вопрос и с открепительными удостоверениями.

Напомню, что по нашему предложению в Москве были введены дополнительные ограничения по открепительным удостоверениям. Их

мог оформить заместитель председателя участковой избирательной комиссии и только по определенной процедуре. В результате голосование по открепительному удостоверению в Москве занимало в среднем 2 минуты 21 секунду. То есть организационно механизм возможных манипуляций и фальсификаций был максимально затруднен. Еще и само голосование по открепительному удостоверению на фоне обычного голосования выглядело плохо – люди вокруг спокойно и быстро голосуют, а только к одному человеку стоит огромная очередь.

Об эффекте наших действий вокруг голосования по открепительному удостоверению пока мало что могу сказать, но, во-первых, мы к этому вопросу еще будем возвращаться, а во-вторых, во всяком случае, в Москве стало значительно меньше голосующих и по открепительному удостоверению. И уровень доверия к выборам в Москве все-таки вырос. Не было здесь ни демонстраций, ни требований отменить результаты выборов, как это было в 2011 году.

Я упрекаю себя в том, что мы не смогли решить вопрос явки. Но здесь моих или наших усилий недостаточно. Нужны общие усилия всех, в том числе и политических партий, которые любят предъявлять претензии к законодателям, избирательным комиссиям, организаторам выборов. Но именно политические партии и их лидеры должны мобилизовать своих избирателей.

В Москве 3363 участка. А от всех политических партий и кандидатов был 2291 наблюдатель. Это меньше, чем один наблюдатель на участок. При том, что в Москве в период голосования ни один наблюдатель не был удален с избирательных участков. Но излишнюю зарегулированность работы с журналистами и наблюдателями все же надо снять. Как показал день голосования, страхи о том, что наблюдатели или журналисты будут мешать течению выборов, оказались напрасными.

Кодификация избирательного законодательства – вопрос актуальный

Вопрос необходимости кодификации избирательного законодательства довольно актуален, и уже достаточно давно поднимается как научным сообществом, так и профильными организациями. Надо сказать, что отдельные субъекты Российской Федерации в этом смысле продвинулись дальше самой Российской Федерации, то есть уже приняли свои избирательные кодексы.

Регулирование избирательного законодательства – сфера ведения Российской Федерации, что дает право федеральному законодателю самому создать единый кодифицированный акт, который будет единообразно регулировать соответствующие отношения, причем как на федеральном уровне и на уровне субъектов, так и на муниципальном уровне. Все это позволит, с одной стороны, стабилизировать и гармонизировать само избирательное законодательство, с другой – оптимизировать количество региональных и муниципальных избирательных актов.

Избирательный кодекс обеспечит и строгую согласованность норм избирательного законодательства, уменьшит количество источников избирательного права и избавит правоприменителей от того, чтобы руководствоваться одновременно (или параллельно) несколькими источниками избирательного права. И все это в совокупности позволит исключить некоторые институты, которые типичны для одного вида выборов, и не являются необходимыми для другого вида выборов. Например, институт доверенных лиц партии при проведении выборов в Государственную Думу не является таким необходимым в силу возможности обеспечения прав кандидатов другими существующими институтами.

В отсутствие избирательного кодекса правоприменители вынуждены руководствоваться несколькими правовыми актами, которые регулируют одни и те же правоотношения. Установлен приоритет Закона «Об основных гарантиях...». Сегодня можно лишь догадываться, сколько изменений вносилось в этот основополагающий акт. И это несмотря на то, что существ-

ВИНОГРАДОВ Вадим Александрович – заведующий кафедрой конституционного и международного права Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), председатель Совета директоров Центра содействия законотворчеству, доктор юридических наук, профессор

вуют федеральные законы о выборах Президента Российской Федерации и о выборах депутатов Государственной Думы.

На мой взгляд, основные организационные основы избирательного процесса, избирательного права должны быть одинаковы. У нас же нормы, регулирующие соответствующие правоотношения в означенных федеральных законах, иногда по-разному сформулированы и недостаточно согласованы. В качестве примера можно привести вопрос основания для включения гражданина в списки избирателей. Например, такие основания в Федеральном законе «Об основных гарантиях...» шире, чем в Законе «О выборах депутатов Государственной Думы...». Еще один пример – это несогласованность норм федеральных законов «Об основных гарантиях...» и «О выборах депутатов Государственной Думы...» в части лиц, имеющих право быть доверенными лицами кандидатов от политических партий.

Несогласованность норм, пусть даже, на первый взгляд, технических, усложняет деятельность и кандидатов, и избирательных комиссий. Существует довольно много отсылочных норм как внутри федеральных специальных законов о выборах, так и при отсылке к федеральному закону об основных гарантиях, немало дублирования норм федеральных избирательных законов. Кроме того, очевидна сложность текстов федеральных избирательных законов, статьи которых содержат излишнее количество частей, пунктов и подпунктов со очень сложной структурой с точки зрения системности изложения материала. Все это делает нормы избирательных законов громоздкими и сложными для восприятия, приводит к затруднениям в их понимании не только гражданами, но и правоприменителями, то есть самими что ни на есть профессионалами.

Что касается концепции избирательного кодекса, то, на мой взгляд, при разработке кодекса целесообразно иметь в виду, что важно разделять нормы на материальные и процессуальные, на общие и специальные. Это даст возможность избежать повторения общих положений при изложении каждой правовой нормы, позволит правоприменителям легко ориентироваться в нормах и регулируемых правоотношениях, а субъектам Российской Федерации принимать исключительно специальные нормы, касающиеся определенного вида выборов, ведь федеральный избирательный кодекс будет содержать все нормы, которые будут регулировать избирательные отношения довольно полно.

Вопросы по финансированию, статусу кандидатов, порядку выдвижения, обжалованию можно было бы включить в общую часть избирательного кодекса. В особенной части сделать главу об особенностях выборов Президента и выборов в Государственную Думу, и отдельную – об особенностях выборов на уровне субъектов и местного самоуправления. Еще одна глава в данной же части могла бы быть посвящена особенностям проведения референдумов.

Другие виды систематизации избирательного законодательства, такие как инкорпорация и консолидация, не решают задачи, которые стоят перед избирательной системой Российской Федерации. При федеральном устройстве нашей страны эти методы, на мой взгляд, не оправданы, поскольку не приводят к уменьшению количества норм-источников, еще сохраняют дублирование актов. Кодификация позволяет этого всего избежать, и что очень важно, единообразно совершенствовать избирательное законодательство в дальнейшем в одном нормативном акте.

Проблема избирательного кодекса – это не только вопрос юридической техники. Это путь к тому, чтобы избирательные законы были понятны гражданам, реализующим свои избирательные права. Добиться понятности законов, которые затрагивают права миллионов людей, на мой взгляд, ключевая задача, решение которой значительно повысит доверие граждан к выборам.

Открытость избирательных комиссий – путь к повышению их эффективности

В 2016 году я стал членом Санкт-Петербургской территориальной избирательной комиссии № 12 с правом решающего голоса. Мне было интересно посмотреть, как эта система работает изнутри. Я занимаюсь тематикой открытых государственных данных, и хотел понять, как открытые данные могут помочь избирательным комиссиям лучше работать. Так вот, я, исходя из собственной практики, хотел бы высказаться о развитии системы ГАС «Выборы», о которой мы, – организаторы выборов, довольно много говорим.

ГАС «Выборы» – это очень мощная система и, вероятно, одна из самых лучших, на мой взгляд. На сегодняшний день по некоторым критериям она сильно отстала от современных технологий. Характерным признаком этого отставания можно назвать то обстоятельство, что сайт ЦИК России со своими открытыми данными не входит в 100 самых открытых сайтов по рейтингу Министерства экономического развития Российской Федерации (Госмониторинг). Например, на сайте ЦИК России данные публикуются не в машиночитаемой, а в обычной текстовой форме.

Недавно в Санкт-Петербурге появились сайты территориальных избирательных комиссий. Следовательно, появилась возможность реально обеспечивать открытость и прозрачность работы комиссий. Откровенно говоря, технический уровень работы этих сайтов даже прошлым веком назвать нельзя, но с их появлением меняется сама суть работы ТИК. Например, в нашей комиссии (как, вероятно, во многих других) всю работу контролирует председатель комиссии. Я как член ТИК абсолютно бесправен, ничего о работе комиссии по большому счету не знаю, могу разве что запрашивать, но не более того. С появлением сайтов председатели обязаны публиковать анонсы заседаний комиссии, сведения о ее решениях и так далее. Таким образом накапливается публичная информационная база, к которой можно обращаться. Именно появление сайтов, их открытость, на мой взгляд, заставило работать территориальные избира-

ВЛАСОВ Виталий Владимирович – ассистент кафедры «Проектирование и безопасность компьютерных систем» Университета информационных технологий, механики и оптики Санкт-Петербурга, член ТИК № 12 с правом решающего голоса

тельные комиссии более ответственно. Хочу сказать, что открытость – это путь к повышению эффективности. Соответственно, необходимо принципиально поменять работу с данными и в системе ГАС «Выборы».

Существуют новые технологии открытых данных, или технологии так называемых связанных данных (Linked Data), которые позволяют перевести работу с данными на принципиально иной уровень, чтобы руководители различных уровней могли получать более понятные отчеты, отвечать на различные вопросы, возникающие в ходе избирательной кампании, то есть повышать эффективность работы на всех уровнях.

Ведь даже на уровне участковых избирательных комиссий не должно быть так много бумажной работы, когда практически всю эту работу можно перевести в электронный документооборот. Именно из-за бесконечной бумажной работы люди не хотят работать в этих комиссиях. Я глубоко убежден, что внедрение принципиально новых технологий, позволяющих управлять не только данными, но и знаниями, позволит значительно повысить эффективность работы всей избирательной системы.

На дворе XXI век, а, например, сайт Санкт-Петербургской избирательной комиссии настолько примитивен, что средний студент мог бы за один день создать сайт намного лучший.

ГАС «Выборы» нужно снабдить новыми интеллектуальными системами более высокого уровня в том числе и для поддержки принятия решений. Наш университет готов помочь в этом ЦИК России.

Ведь можно улучшить организацию, повысить эффективность работы комиссий на всех уровнях за счет внедрения новых технологий. Можно повсеместно ставить КОИБ, но если организация работы комиссий не изменится в сторону эффективности, то мало что изменится по сути.

Выход из этой ситуации есть, она в свободных программных обеспечениях. Та же мощнейшая технология Linked Data, которая используется сейчас во многих странах, и на базе которой создан портал Европейского союза, абсолютно свободна. Нужно лишь брать и использовать.

Я не предлагаю кардинально менять ГАС «Выборы». В нее нужно добавить дополнительные системы надстройки, не вмешиваясь в существующую систему, которые позволят ей работать лучше. Иначе говоря, я предлагаю добавить в систему больше интеллектуальных возможностей для повышения эффективности работы на различных уровнях избирательных комиссий.

Некоторые итоги выборов 2016 года и вопросы совершенствования избирательного законодательства

Прошедшая избирательная кампания дала еще один повод для генерирования нашим обществом новых идей по укреплению избирательной системы страны, повышения доверия избирателей к выборам. Дискуссии на эту тему, иногда очень горячие, уже давно идут на различных площадках. Но сейчас настало то самое время, когда не только можно, но и нужно всерьез заняться дальнейшим совершенствованием избирательных процедур.

Избирательная система в новейшей истории России выполняла и продолжает выполнять свою историческую миссию. Несмотря на то, в стране изменилась общественно-экономическая формация, строительство политической системы в буквальном смысле начиналось с нуля, выборы различных уровней в целом обеспечивали и обеспечивают демократическую смену власти. Это стало в первую очередь возможным потому, что в короткое время в стране была создана правовая база организации и проведения выборов, сформирована система избирательных комиссий, которые в абсолютном большинстве комплектовались хорошо подготовленными и обученными кадрами.

Конечно, недостатки в работе избирательных комиссий были, иногда и достаточно серьезные. Но таких ошибок, которые бы поставили под сомнение итоги выборов в целом по стране, к счастью, не было. Почему к счастью? Да потому, что выборы часто используются различными, в первую очередь проигравшими их политиками как повод, а реже как причина для реализации своих несбывшихся амбиций.

Как мне представляется, причина нереализованных походов во власть некоторых претендентов банальна. Просто в большинстве случаев избиратели не поддержали тех или иных кандидатов. Но почему в таких случаях неустребованные политики частенько пытались раскатать поствыборную ситуацию? Вот шансы у них на пересмотр итогов выборов, как показала практика, в том числе и судебная, вплоть до международных судебных

ВОЛКОВ Василий Петрович – заместитель руководителя Рабочей группы по организации избирательного процесса в Вооруженных Силах Российской Федерации, член ЦИК России в 1999–2011 годах, кандидат юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации

инстанций, в абсолютном большинстве случаев были минимальными. Но многочисленные попытки имели место быть.

Одна из основных причин подобных попыток заключается в наличии некоторых пробелов в избирательном законодательстве и других отраслях права, неправильной расстановке акцентов и приоритетов в реализации избирательных прав различными участниками избирательного процесса и т.д. Например, не секрет, что в некоторых субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях использовался административный ресурс.

Спорным является применение в процессе выборов технологии под народным названием «паровоз». Закон не запрещает известным в стране личностям участвовать в качестве кандидатов на различных выборах, хотя многим избирателям и самим таким кандидатам заранее достоверно известно, что даже если его изберут, он не пойдет на выборную должность.

Но гораздо более вопиющими являются случаи, когда административный ресурс используется для достижения целей по продвижению во власть нужного человека. Причем, нужного не для страны или избирателей, а для узкого круга людей с неограниченными материальными и административными возможностями. Практически всякий раз подобные случаи становятся достоянием общественности, что заставляет людей задуматься в том числе и о справедливости происходящего.

Если бы не пресловутый административный ресурс, состав представительного органа мог бы быть иным, возможно, по качеству он был бы лучше. А использование теми или иными личностями административного ресурса ставит легитимность избранной власти под вопрос. Иногда результаты подобных действий, оборачивающихся увеличением социальной напряженности в том или ином регионе, используются несостоявшимися политиками раскачивания ситуации с целью «половить рыбку в мутной воде».

Можно ли минимизировать или даже устранить некоторые издержки избирательного и иного законодательства, которые дают повод для того, чтобы усомниться в итогах голосования на выборах и легитимности власти? Можно! Но для этого нужно начать системную работу по устранению этих сдержек не откладывая, то есть уже сегодня.

Для этого необходимо сформировать рабочую группу в оптимальном составе, которая должна будет проанализировать избирательное законодательство, регулирующее все стадии избирательного процесса и практику, в том числе судебную, его применения, и разработать предложения по совершенствованию всей избирательной системы. В эту группу необходимо включить представителей науки, организаторов выборов, общественности, заинтересованных государственных органов и структур. Было бы неплохо детально проанализировать опыт других государств и использовать то, что будет возможным и полезным для нас.

Разработанные предложения необходимо обсудить в самых широких кругах российской общественности, а возможно, организовать всенарод-

ное обсуждение. Только при таком отношении к этой важнейшей государственной задаче можно рассчитывать на дальнейшее укрепление доверия к выборам со всеми вытекающими положительными последствиями.

Конечно, работа эта чрезвычайно ответственная, сложная, требующая привлечения значительного числа ученых и практиков, а также хорошей организации технологии самого процесса разработки предложений и максимально широкого их обсуждения на самых различных площадках. Она требует и немалого времени.

Например, когда в Советском Союзе было принято решение о разработке системы законодательных актов в области обороны страны, то от идеи до широкого их обсуждения в СМИ, научных кругах, министерствах и ведомствах, последующей затем обработки и анализа поступивших многочисленных предложений (их было более двенадцати тысяч) прошло почти два года.

Представляется, что для совершенствования избирательного законодательства усилий и времени потребуется не меньше, а скорее всего больше. Но это в том случае, если заниматься этой работой серьезно и ответственно, а не просто провести очередной «косметический ремонт» нашего общего дома под названием «избирательная система России» в широком смысле этого понятия.

Избирательной системе России уже почти четверть века. Конечно, за эти годы в основной избирательный закон и другие специальные законы были внесены десятки изменений и уточнений. И эти законы теперь во многом отличаются от первоисточников, что вполне естественно. К сожалению, не все изменения способствовали укреплению доверия к избирательным комиссиям и к выборам в целом. Некоторое недоверие избирателей связано в том числе и с системными недоработками избирательного законодательства. К примеру, порядок формирования избирательных комиссий всех уровней уже давно следует изменить, надо отказаться от так называемого партийного принципа.

Очевидно, что большинство партийных членов комиссий с правом решающего голоса вынуждены, подчиняясь партийной дисциплине, защищать интересы своих партий и кандидатов на выборные должности от этих партий, даже если их действия не совсем вписываются в рамки закона. По мнению многих участников избирательного процесса, сложившаяся практика негативно сказывается в целом на имидже избирательных комиссий и на их возможности объективно и беспристрастно рассматривать избирательные споры, руководствуясь только законом, а не узкопартийными интересами. Члены избирательных комиссий всех уровней должны защищать интересы всех избирателей, а не только представителей политических партий.

Кроме того, проблему дальнейшего укрепления доверия к выборам можно минимизировать, освободив избирательные комиссии от целого ряда функций, не связанных непосредственно с организацией избиратель-

ного процесса. Например, от рассмотрения избирательных споров. В некоторых странах, как известно, эту задачу выполняют специально созданные избирательные советы (избирательные трибуналы, избирательные суды и т.д.). А вот роль членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса необходимо существенно усилить.

Необходимо также изменить процедуры выдвижения кандидатов в состав избирательных комиссий, а также порядок назначения и освобождения от должности председателей комиссий всех уровней, исключив какую-либо их зависимость от кого бы то ни было, кроме закона, по образцу и подобию, как минимум, судей, защищенных Основным законом страны (см. статьи 120 и 121 Конституции Российской Федерации, где прямо указано, что судьи независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону. В Конституции также закреплен принцип несменяемости судей, за исключением случаев, установленных федеральным законом). Несомненно, что подобные и другие конституционные принципы будут способствовать повышению авторитета и независимости членов избирательных комиссий и, как следствие, самих избирательных комиссий.

Другим важным моментом дальнейшего укрепления независимости избирательных комиссий являются изменения порядка их финансирования. Представляется, что избирательные комиссии всех уровней, вплоть до территориальных (окружных) избирательных комиссий, а в некоторых случаях и участковые избирательные комиссии должны финансироваться только из федерального бюджета.

Но опять же по образцу и подобию финансирования некоторых государственных органов, например, судебной системы, правоохранительных органов и других структур, такой опыт в стране успешно применяется, что практически исключает зависимость этих органов и структур от региональных и местных властей. Предложения, как это сделать в отношении избирательных комиссий, выдвигаются давно. Их воплощение в реальную жизнь могло бы дать большой эффект в деле дальнейшего укрепления независимости и повышения авторитета избирательных комиссий. А это, в свою очередь, одно из важнейших условий укрепления легитимности выборов и избранной власти.

Можно также подумать над:

порядком подсчета голосов и структурой итоговых протоколов и сводных таблиц;

введением удостоверений избирателя;

уточнением порядка и субъектности досрочного голосования отдельных категорий избирателей, например, военнослужащих, несущих боевое дежурство или выполняющих другие важные государственные задачи, представителей других силовых структур;

детализацией применения видеонаблюдения на избирательных участках, где голосуют некоторые категории избирателей;

разработкой порядка допуска на избирательные участки наблюдателей на так называемых закрытых территориях, особенно международных наблюдателей;

разработкой порядка голосования по почте избирателей, проживающих за пределами территории Российской Федерации;

изменением довольно затратного и трудоемкого способа изготовления, доставки избирательной документации и информационных материалов участковым избирательным комиссиям за пределами России, используя для этого имеющиеся технические возможности.

Есть значительное количество и других конкретных предложений, которые неоднократно высказывались представителями науки и организаторами выборов, и которые необходимо тщательно изучить, проанализировать. Речь идет в том числе и о тех предложениях, которые кому-то могут показаться на первый взгляд парадоксальными, но которые в своей основе имеют рациональную почву.

Избирательная система и Конституция Российской Федерации

Начну с небольшого экскурса в историю. В 1993 году мне довелось быть участником рабочей группы Конституционного совещания по доработке проекта Конституции Российской Федерации. Мы тогда долго обсуждали вопрос о том, как нам быть с избирательным правом и избирательной системой. Все советские конституции традиционно имели соответствующие главы. А в разрабатываемом проекте Конституции такой главы не было. Я тогда настаивал на том, чтобы хотя бы основные принципы организации выборов получили отражение в Конституции, но понимания не добился.

Проблема заключалась в том, что многие участники Совещания и кое-кто из участников Рабочей группы были обуяны стремлением «американизировать» нашу политическую систему: две мощные политические партии, похожие друг на друга как две горошины из одного стручка. Они периодически сменяют друг друга у кормила власти, а на обочине большой политики – партийно-политическая мелочь.

Мы не знали, во что это выльется, и поэтому было предложено: «Давайте решение этого вопроса отдадим законодателю, и пусть законодатель, обладая достаточно широкой свободой усмотрения в сфере выборного законодателя, и определится». Конституционный Суд многократно в своих решениях по избирательным спорам обращался к статьям 80 и 81 (статьи о выборах Президента Российской Федерации), и именно из них вывел фундаментальные основы отечественного избирательного права и избирательной системы, распространив эти принципы на всю систему отношений в сфере выборов в стране.

Конституция установила три условия для обладания гражданами избирательным правом: возраст, дееспособность в полном объеме и личная свобода. Европейский Суд по правам человека поставил последнее условие под сомнение и предложил России вопреки нашей Конституции установить правило, согласно которому лица, находящиеся по приговору суда в местах лишения свободы, могли бы пользоваться по меньшей мере активным избирательным правом. При этом, кстати, одновременно поправ,

ЭБЗЕЕВ Борис Сафарович – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист, заслуженный деятель науки Российской Федерации

как минимум, два решения Конституционного суда Российской Федерации. И я рад, что в ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» внесены известные поправки, направленные на защиту суверенитета России. Судьба Конституции России решается в Москве, а не Страсбурге.

Возвращаясь к нынешним проблемам избирательного законодательства, отмечу, что сегодня для нас программа-максимум – это подготовка избирательного кодекса. Эта работа может быть долгой и очень тщательной. Она потребует усилий и участия самого широкого круга экспертов. Программа-минимум – тщательный аудит нашего законодательства, с тем чтобы убрать из него то, что вызывает возражения организаторов и участников выборов, экспертного и научного сообщества, а главное – общества.

Думаю, это будет еще одна, надеюсь, удачная попытка освободиться от наших советских представлений. Советское не обязательно плохо. На вопрос, «была ли в Советском Союзе демократия?», однозначно отвечу: «Да, была!». Но это была демократия руссоистского типа, подразумевающая «самодержавие» большинства, которое ничуть не лучше тирании одного. Именно этому типу демократии соответствовали выборы, плебисцитарные по своей природе, которые в течение многих десятилетий доминировали в нашем Отечестве. Сегодня мы живем в иной системе координат, и электоральную демократию необходимо совмещать именно с ними.

К примеру, меня чрезвычайно волнует проблема многопартийности: два миллиона партийцев и маленький человек, сила которого в избирательной системе ничтожна. Для того, чтобы баллотироваться куда-либо, ему непременно нужно получить партийную поддержку. В Государственную Думу по итогам выборов 2016 года прошел единственный самовыдвиженец. Полагаю, не потому что он лучший или состоявшийся как личность; гораздо более значимо, что он – человек состоятельный и только благодаря этому он сумел обойти препоны всевозможных и не всегда логичных правил.

В связи с «единственностью» самовыдвиженца, сумевшего пройти в Государственную Думу, возникает вопрос о том, все ли у нас гладко с защитой пассивного избирательного права. Возможна ли его защита вне той социально-политической общности, которой он должен принадлежать, чтобы иметь возможность быть выдвинутым кандидатом на выборную должность. Это не вопрос избирательной системы – пропорциональная она или мажоритарная. Ведь за каждым мажоритарием, чтобы он смог преодолеть дорогу к депутатскому мандату, тоже должна стоять та или иная политическая партия.

Мне приходилось об этом писать в одном из комментариев к закону о выборах депутатов Государственной Думы. Тогда мы в очередной раз отказались от мажоритарной избирательной системы, мне это казалось ошибкой. При этом я исходил из того, что партийно-политическая система у нас еще не сложилась. В связи с этим проблема маленького человека, который желает попытать свои силы, требует иного решения.

Хочу подчеркнуть: лишение конкретного человека возможности участвовать в выборах в качестве кандидата – нарушение избирательных прав множества граждан, которые могли бы за него проголосовать. Речь о том, насколько нормальной можно считать ситуацию, когда реализация избирательного права в гораздо большей мере зависит от воли, например, лейтенанта полиции, а не самого гражданина. И только потому, что этот лейтенант занимает должность эксперта научно-технического отдела областного управления внутренних дел. И если он сказал, что подписи в поддержку кандидата недействительны, ни одна избирательная комиссия не посмеет возражать. Хотя на основании одной подписи невозможно однозначно сказать, кем она поставлена. Тем не менее, экспертное мнение в отношении подписей, за которое сам эксперт никакой ответственности не несет, безусловно принимается независимо от того, каковы доказательства их подлинности.

Выборы 18 сентября 2016 года показали, что лед тронулся. Думаю, однако, что понадобится очень много весен, чтобы подобные «дьяволята», рассыпанные в деталях закона об основных гарантиях, исчезли со страниц этой довольно толстой книги. Именно этому может послужить предлагаемый аудит. Избирательная комиссия есть организатор выборов, но вовсе не «хозяин» электоральной демократии. В связи с этим можно подумать о реанимации избирательного залага.

Когда несколько лет назад придя в стены ЦИК России, я посмел сказать, что важнейшая функция избирательных комиссий – правозащитная, некоторые коллеги возражали: «Нет, наша единственная задача – это организация выборов». Слава Богу, эта позиция сегодня забыта.

Но мы не вправе забывать, что избирательное право – не только субъективное право гражданина, это и тягота во имя общего блага. Человек, который говорит «я решил, я иду, я хочу быть кандидатом», на самом деле выполняет функцию общественного служения. Да, это – его интерес, но это одновременно и служение принципу общего блага. Мы обязаны это иметь в виду всегда.

Один пример. Двадцатилетней девушке из Москвы мы отказали в регистрации в качестве кандидата в депутаты представительного органа местного самоуправления за то, что на листе с подписями в поддержку ее выдвижения не было написано «город Москва». Она, видите ли, вводит в заблуждение избирателей. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, глазом не моргнув, поддержала позицию Московской городской избирательной комиссии. Дело дошло до суда. Я был абсолютно убежден, что уж суд точно исправит подобную несправедливость. Но решение комиссии, однако, было подтверждено судом. А призывы учесть, что в целом мире нет улицы Ордынка, кроме как в Москве (подписанты проживали на этой улице), остались втуне.

К сожалению, подобных примеров не мало. И опять же возникает вопрос: насколько адекватны критериям участия в выборах многие поло-

жения нашего законодательства, которые должны служить гарантией избирательных прав граждан, но которые зачастую используются для того, чтобы лишить человека его священного избирательного права.

Еще недавно мы, ссылаясь на те или иные положения нашего законодательства, говорили: «Гражданин, ты не имеешь права баллотироваться». Сегодня, ссылаясь на те же самые положения, говорим: «Гражданин, иди, баллотируйся, испытай себя!» Не может быть хорошим закон, на основании которого возможно принятие противоположных решений.

Меня волнует проблема партийного олигархата. Меня волнует и практика многопартийности. Когда мы объявляем, что для создания политической партии достаточно 500 человек, то должны понимать, что тем самым способствуем искусственному созданию десятков центров политического противостояния и борьбы. Меня волнует организация наблюдений. Актуальна проблема модернизации технической составляющей выборов. Надо подумать, насколько рационально отнесение единого дня голосования на сентябрь. Возможно, настало время подумать о т.н. позитивной дискриминации в отношении женщин, молодежи, малочисленных народов. Есть предложения об отказе от института открепительных удостоверений. В последнее время предлагается установить ответственность за абсентеизм или, напротив, поощрять за участие в выборах.

Противоречия как двигатель развития избирательной системы

На сегодня избирательная система Российской Федерации в основном сложилась как на уровне законодательства, так и на уровне законодательной практики. Как ветеран отечественного избирательного процесса и участник всех этапов совершенствования нашего избирательного законодательства считаю, что 23 года, в течение которых мы формируем и совершенствуем наше избирательное законодательство и нашу избирательную систему, даром не прошли.

И в настоящее время, как мне представляется, радикально менять российское избирательное законодательство и избирательную систему или вносить в них какие-то радикальные новации нет особой необходимости. Можно ограничиться, скажем так, тонкой настройкой действующего законодательства по уточнению каких-то законодательных норм и развитию процедур избирательной практики, чтобы снабдить организаторов выборов более совершенным инструментарием для четкого и строгого выполнения закона.

Все годы становления новой политической системы России мы пребываем внутри определенного рода традиционного и объективного противоречий (характерных для любой политической системы) между запросом общества на конкурентные открытые законные выборы и реальную избирательную практику и действующим законодательством. Весь пройденный нами путь показывает, что эти противоречия и служат главным двигателем совершенствования законодательства и избирательных процедур.

Напомню, что избирательное законодательство, да и, можно сказать, вся российская избирательная система начиналась с указа. Ведь первые выборы в Государственную Думу проходили по Указу Президента Российской Федерации. И как это ни парадоксально, результаты тех выборов особых сомнений не вызывали. И это лишь потому, что тогда наличествовали внешние атрибуты конкуренции – присутствовали формальная многопартийность, весьма острая конкуренция между политиче-

скими силами и отдельными кандидатами, смешанная избирательная система со списками кандидатов и одномандатными округами.

При этом сами избирательные процедуры не были отработаны. Не приходится говорить и о том, что выборы находились под очень строгим гражданским наблюдением или контролем структур, которым по закону предписано следить за их качеством. Но именно результаты тех выборов сегодня практически никто под сомнение не ставит, большинство считает их чуть ли ни самыми легитимными, а для кого-то они и вовсе идеал.

По моему мнению, эти выводы довольно сомнительны. Когда я пытался проанализировать результаты выборов 1993 года, столкнулся с одним достаточно странным с точки зрения здравого смысла моментом. Например, ЛДПР (победитель тех выборов по спискам) получила в Пскове больше 40 процентов голосов избирателей, а в Ингушетии – чуть больше 2 процентов. Или никому не известная на тот момент партия «Российского единства и согласия» получила в Бурятии 37 процентов голосов граждан, а более чем раскрученный Г. Явлинский – чуть больше одного процента. Суть не в этих фактах и цифрах, я говорю о том, что мы начинали с таких выборов.

Традиционные и объективные противоречия между запросом общества на конкурентные открытые законные выборы и реальную избирательную практику и действующим законодательством, о которых шла речь выше, достигли своего апогея к концу первого десятилетия 2000-х годов, когда разрыв между этими противоречиями стал воистину колоссальным. Главным в той ситуации, на мой взгляд, было то, что ни избирательным законодательством, ни реальной электоральной практикой политическая конкуренция не обеспечивалась.

Я не буду развивать свою мысль вокруг термина «политическая конкуренция», но при участии в выборах семи политических партий и проведении выборов только по партийным спискам данная конкуренция тогда сузилась до площадки Государственной Думы. Политически активные люди, находящиеся за ее пределами и не имеющие возможности выхода на эту площадку, были просто отрезаны от политического и избирательного процесса.

Парадоксальность ситуации еще и в том, что, опять же на мой взгляд, выборы 2011 года были очень конкурентными, о чем свидетельствует хотя бы то, что Всероссийская политическая партия «ЕДИНАЯ РОССИЯ», являвшаяся партией парламентского большинства и имевшая конституционное большинство в Государственной Думе, в результате выборов по партийным спискам потеряла 77 мандатов – то есть каждый четвертый депутатский мандат. С политической точки зрения она просто проиграла эти выборы.

И несмотря на острую конкуренцию, достаточно высокую явку, наличие практически всех атрибутов для признания выборов конкурентными, а их результатов – соответствующими действительности, общество не

приняло в полной мере ни выборы, ни их результаты. Более того, они были подвергнуты серьезной критике. А политические партии, которые по результатам выборов оказались в выигрыше, эти результаты и вовсе оспаривали.

Из-за вышеозначенного разрыва между запросами и действующим тогда законодательством страна не приняла результаты выборов, которые, на мой взгляд, были весьма близки к тому, чего ожидал и хотел поучить избиратель.

Следующее за теми выборами пятилетие можно назвать наиболее плодотворным этапом развития избирательного законодательства, продуктом которого стали выборы 2016 года. Избирательное законодательство за эти пять лет совершенствовалось в правильном направлении, все делалось для того, чтобы сделать выборы максимально легитимными, конкурентными, открытыми. И по результатам выборов количество претензий к избирательному процессу существенно снизилось. Они не исчезли, конечно, но их стало гораздо меньше, чем в 2011 году.

Возвращаясь к вопросу о противоречиях, должен сказать, что они и сегодня до конца не разрешены. И вот почему. Сами результаты выборов 2016 года оказались неожиданными для многих. С одной стороны, неожиданно сильно выступила Всероссийская политическая партия «ЕДИНАЯ РОССИЯ», с другой – так же неожиданно, но неудачно провела выборы парламентская оппозиция, за исключением Политической партии ЛДПР – Либерально-демократической партии России. А что касается малых и новых партий, то для них результаты выборов оказались просто плачевными. Ни одна из них (за исключением Политической партии КОММУНИСТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ КОММУНИСТЫ РОССИИ) не вышел за пределы 2 процентов, включая партии, которым предрекали высокие результаты (например, РОДП «ЯБЛОКО»).

Сейчас мы оказались в ситуации, когда российский политический класс не оспаривает эффективность совершенствования действующего законодательства, и мы действительно можем говорить, что выборы в стране становятся все более конкурентными, открытыми и легитимными. В то же время та тонкая настройка, о которой я уже говорил, сегодня крайне необходима, чтобы снять недоверие избирателей как к институту выборов, так и к другим институтам власти.

Не следует забывать и о том, что выборы 2016 года с точки зрения явки избирателей были самыми неудачными. Это обстоятельство экспертным сообществом и участниками выборов объясняется по-разному. Кстати, и так же по-разному воспринимается. Для одних это нечто нормальное: «Ну и что, мол, подобная явка избирателей как раз на уровне европейских стандартов. 49 процентов явки – вполне нормально». Для других же, с учетом наличия в обществе определенного уровня недоверия к институту выборов, низкая явка избирателей – дополнительный повод в очередной раз оспаривать их результаты.

О требованиях, предъявляемых к кандидатам

Проблемы, связанные с гарантиями реализации пассивного избирательного права, поиском путей их оптимизации на сегодняшний день очень актуальны и являются краеугольными вопросами развития всей избирательной системы России.

Несмотря на продолжительность процесса реформирования правового механизма регулирования избирательных процедур, практика избирательных кампаний в Российской Федерации не лишена определенных недостатков. Одним из отрицательных моментов можно назвать недоверие части населения к деятельности избирательных комиссий в общем и к результатам выборов в частности, которое не всегда связано с несовершенством закона или с недоработками избирательных комиссий. Порой такое недоверие является следствием политической борьбы, когда отдельные политические силы пытаются преодолеть препятствия, которые устанавливает закон с целью отсеять заведомо недостойных для осуществления публичной власти лиц и не давать им возможности ввести в заблуждение избирателей. Одним из очевидных примеров таких законодательных препятствий может служить необходимость указания в представляемых кандидатами документах для регистрации сведений о судимости и установленные федеральным законом ограничения пассивного избирательного права за отдельные тяжкие и особо тяжкие преступления.

На прошедших 18 сентября 2016 года в Кабардино-Балкарской Республике муниципальных выборах документы для выдвижения представили 2715 кандидатов. Согласно данным Информационного центра МВД по Кабардино-Балкарской Республике 153 кандидата в депутаты осуждены за совершение преступлений различной степени тяжести. По результатам рассмотрения указанных документов избирательными комиссиями муниципальных образований республики были зарегистрированы 2550 кандидатов, в том числе 110 кандидатов, имеющих снятую или погашенную судимость. При этом по причине сокрытия сведений о судимости в регистрации было отказано 27 кандидатам, 3 кандидата отказались от дальнейшего участия в выборах до принятия решения о реги-

страции, 9 кандидатов были исключены из списков по решению партий, регистрация 14 кандидатов аннулирована на основании соответствующих заявлений, решения о регистрации 2 кандидатов были отменены в судебном порядке.

Из этого следует, что не все кандидаты в ходе выдвижения и регистрации четко следуют требованиям избирательного законодательства. Некоторые из них вовсе не хотят, чтобы избиратели знали о имеющейся или когда-либо имевшейся у них судимости. Более того, в избирательной практике имеются случаи, когда кандидаты, сознательно не указавшие в документах сведения о судимости, готовы в судебном порядке отстаивать свое право быть избранным в органы власти.

Также в целях совершенствования избирательного процесса представляется целесообразным дополнение избирательного законодательства положением, согласно которому на кандидатов будет возложена обязанность представлять в организующие выборы избирательные комиссии сведения об имеющихся у них финансовых или иных задолженностях перед физическими или юридическими лицами. Это позволит обеспечить в полной мере объективное и достоверное информирование избирателей о личности кандидата.

Кроме того, необходимой мерой рассматривается представление кандидатами сведений о принадлежащем им недвижимом имуществе, находящемся за пределами территории Российской Федерации, об источниках получения средств, за счет которых приобретено указанное имущество, а также сведений о расходах не только в отношении себя, своих супругов и несовершеннолетних детей, как это предусмотрено на сегодняшний день законом, но и совершеннолетних. Это стало бы еще одним действенным механизмом, препятствующим различного рода злоупотреблениям в сфере осуществления публичной власти, а также способствовало бы максимально законному формированию (избранию) в ходе гласных и открытых выборов в легитимный орган власти.

Кроме того, изложенное может стать немаловажным критерием для оценки лица, претендующего на выборную государственную или муниципальную должность, с точки зрения его ответственности, порядочности, соблюдения семейно-этических норм поведения, что наиболее важно, так как Россия – страна традиционных ценностей, основанных на взаимопомощи и взаимоуважении родителей и детей.

И наконец, требуется расширить перечень требований, предъявляемых к депутатам представительных органов местного самоуправления, в частности, требованием о наличии профессионального образования. Общеизвестно, что все главы сельских поселений избираются депутатами соответствующих представительных органов местного самоуправления из своего же состава. По сложившейся практике в Кабардино-Балкарской Республике главы муниципальных образований практически в большинстве случаев одновременно являются главами соответствующих местных

администраций, а также председателями советов местного самоуправления. В связи с тем, что к депутатам муниципальных представительных органов не предъявляется требование об обязательном наличии профессионального образования, нередко возникают случаи, когда депутатам сложно выбрать из своего состава человека, имеющего соответствующую квалификацию, обладающего необходимыми знаниями, навыками и умениями, и способного на должном уровне выполнять объем работы, возложенной на глав муниципальных образований.

В целом, необходимо установить повышенные требования к лицам, занимающим публичные должности всех уровней, в части, касающейся их репутации и наличия соответствующей квалификации. Указанное послужит тому, чтобы у избирателей складывалось верное представление о морально-этических, нравственных и деловых качествах избираемых ими должностных лиц и, соответственно, о законности и бескорыстности их действий как носителей публичной власти.

В заключение отмечу, что создать совершенную избирательную систему невозможно. Но максимально приблизить практику избирательных кампаний, проводимых в Российской Федерации, к идеалу – в наших силах. В связи с этим необходимо продолжать работу по совершенствованию и реформированию избирательного законодательства всех уровней, а также в полной мере обеспечивать гарантии реализации избирательных прав граждан.

Некоторые вопросы совершенствования действующей избирательной системы

Многие недостатки в избирательной практике являются следствием несовершенства отдельных сторон нашей избирательной системы и регулирующего ее законодательства. И здесь встает задача модернизации нашей избирательной системы. Тут много проблем, больших и малых. Я не в состоянии осветить их в полном объеме. Поэтому коснусь только некоторых из них, представляющих значительный интерес для государства и общества:

В первую очередь следует назвать проблему кодификации федерального избирательного законодательства. Попутно в скобках можно заметить, что получается не совсем логично: Россия весьма настойчиво предлагает кодифицировать международно-правовые нормы в виде упомянутого уже проекта Европейской конвенции о стандартах выборов, а сама не спешит с кодификацией собственного избирательного законодательства. На это, видимо, обратили внимание наблюдательные специалисты.

И все же такого рода попытки предпринимались неоднократно политическими течениями оппозиционного толка. Можно упомянуть инициативу Партии «ЯБЛОКО» 1994 года. Но вопрос был решен в пользу рамочного закона о гарантиях избирательных прав. А в 2012 году группа депутатов из парламентской фракции Партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ во главе с С.М. Мироновым разработали и представили Государственной Думе обширный законопроект под названием «Избирательный кодекс Российской Федерации».

Эти попытки, однако, не увенчались успехом. Дело дальше проектов не пошло. Проект кодекса «СПРАВЕДЛИВОЙ РОССИИ» 9 апреля 2012 года Советом Государственной Думы был снят с рассмотрения по сугубо формальному основанию – из-за отсутствия заключения Правительства. А ведь была проделана большая творческая работа по сведению в единый комплексный документ норм различных федераль-

БИКТАГИРОВ Раиф Терентьевич – профессор кафедры государственного управления и права Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук

ных законов о выборах и референдуме. Достаточно сказать, что проект Кодекса состоял из Общей и Особенной частей, 34 глав, 263 статей и 4 приложений, составивших 370 страниц машинописного текста.

Задачи кодификаторов, если говорить сжато, видятся в следующем:

повернуть законы лицом к избирателям, сделать их понятными, ясными основной массе избирателей;

сделать акцент на укрепление связей участников избирательного процесса и прежде всего избирательных комиссий, политических партий, кандидатов с избирателями;

предусмотреть дополнительные гарантии независимости и ответственности избирательных комиссий, усилить коллегиальные начала в их деятельности;

концентрированно изложить права центральной фигуры избирательного процесса – избирателя;

предусмотреть меры, уточняющие функции и расширяющие права и обязанности субъектов избирательного процесса;

в пределах возможного упростить многочисленные избирательные процедуры, особенно протокол об итогах голосования;

усилить влияние результатов выборов на деятельность государственных органов и прежде всего на исполнительную власть;

в понятийном аппарате кодекса определить категории «избирательная система», «избирательный процесс».

Следующая задача: надо преодолеть тенденцию к ограничению пассивного избирательного права граждан вопреки конституционным установлениям. Как известно, Конституция Российской Федерации установила лишь два основания ограничения избирательных прав: недееспособность и факт нахождения гражданина в местах лишения свободы по приговору суда. В России не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (часть 2 статьи 55 Конституции Российской Федерации).

В России до сих пор остается нереализованной фундаментальная норма Всеобщей декларации прав человека 1948 года, воспроизведенная и развитая в других международных документах более позднего времени, о том, что «воля народа, выраженная свободно и честно в ходе периодических и подлинных выборов, должна быть основой власти и законности любого правительства». Надо найти рычаги влияния результатов выборов на политический курс государства даже ценой изменения конституционных норм.

Нуждается в серьезном укреплении правовая основа организации и деятельности самой Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. До сих пор Федеральным Собранием не принят закон об этом важном государственном органе, хотя ЦИК России в новом формате функционирует уже более 20 лет. Здесь возникает также вопрос, каким должен быть ранг этого закона – обычным или конституционным.

Назрел вопрос о введении дополнительных гарантий самостоятельности и независимости избирательных комиссий всех уровней. Необходимо пересмотреть порядок их формирования, правового статуса, сроков полномочий, которые по существу остаются неизменными уже более 20 лет. Действующий порядок партийного представительства в комиссиях следует признать, мягко говоря, несовершенно, так как он ведет к ангажированности их членов, которые вынуждены защищать не закон, не чистоту выборов, а интересы своей партии. Надо отказаться от порядка, когда членов комиссии назначают органы, формируемые в результате выборов, организуемых и проводимых избирательными комиссиями. Это объективно ставит избирательные комиссии в зависимость от этих органов.

Представляется, что лучшим вариантом было бы формирование ЦИК России Советом Федерации (который на данном этапе не связан ни с выборами, ни с партиями) по предложению субъектов Российской Федерации и органов юридического и научного сообщества. Члены ЦИК России, а равно и других комиссий не могут быть партийными, а если они таковые, то обязаны приостановить свое членство в партии на период исполнения обязанностей члена комиссии.

Упрочению принципа независимости комиссий способствовало бы установление более продолжительных сроков их полномочий до 10–12 лет, но с запретом повторного избрания членов комиссий. В целях достижения реальной коллегиальности в работе было бы полезно ввести принцип ротации руководства комиссий раз в 2–3 года. Тогда член комиссии не был бы статистом, а чувствовал свою значимость, работал активно и ответственно.

Теперь несколько предложений по изменению статуса политических партий и общественных объединений как субъектов избирательного процесса:

беспокоят крайние и частые колебания требуемой минимальной численности их членов (от 500 до 50 000 человек). Судя по выступлению Президента Российской Федерации В.В. Путина на встрече с членами ЦИК России по итогам прошедшей кампании по выборам депутатов Государственной Думы, снова предполагаются изменения в количестве политических партий на основе корректировки минимальной численности их членов;

думается, что норма в 10 тысяч, которая была установлена первоначально при принятии закона о партиях, оптимальна. Если у партии есть отвечающие чаяниям масс программа и подкрепляющие ее дела, она будет расти и численно;

парламентские партии освобождены от сбора подписей избирателей для регистрации своих списков кандидатов. Эту льготу депутаты установили сами себе еще 17 лет назад, что создало серьезное неравенство партий в политической борьбе. Эта преференция вряд ли оправдана. Ведь за прошедшие парламентские годы вполне может измениться мнение изби-

рателей относительно той или иной партии, представленной в Государственной Думе;

с партиями тесно связан вопрос о создании избирательных блоков. Установленный более чем десять лет назад запрет на блокирование партий и других общественных объединений по сути своей антидемократичен, особенно в современный период, когда на политическом поле действуют около 80 партий;

как серьезное ограничение политических прав общественных объединений следует оценить и позицию законодателя, установившего запрет этим субъектам избирательного права выдвигать списки кандидатов на любом уровне выборов, проводимых по пропорциональной системе.

Таким образом, за партиями монополизировано право на выдвижение списков кандидатов даже на муниципальных выборах. Оправдан ли такой шаг? Обратите внимание: несмотря на искусственный рост числа партий, в них состоит лишь около 2 процента населения страны. Прямо скажем, вопреки официальному мнению, авторитет партий носит дутый характер.

Для полноты информации по данной проблеме заметим, что в 2009 году Федеральным законом № 42-ФЗ была установлена унижительная возможность обращения общественного объединения к выдвигающей список кандидатов партии с просьбой о включении в этот список своих кандидатур, число которых, однако, не могут превышать 15 процентов от общего числа кандидатов, выдвигаемых партией. Но эта норма действует только при проведении муниципальных выборов.

В последние годы все более обостряется проблема явки избирателей на выборы. Как известно, несколько лет назад у нас по западным образцам был отменен так называемый порог явки избирателей на выборы. Тем самым, как это ни прискорбно, власти дали народу понять, что эта проблема не очень-то их волнует. Власть можно держать и при неприлично низких показателях участия избирателей в голосовании. В этих условиях уровень участия избирателей в выборах заметно упал. В 2014 году на региональных выборах в городах Москве, Тюмени, Красноярске она не превысила 17–20 процентов, а в городе Красногорске Московской области составила 11 процентов при 28 процентов по области. Не изменил эту тенденцию и так называемый единый день голосования по стране, придуманный и введенный для удобства чиновников. Общая явка на выборы 18 сентября 2016 года была неприемлемо низкой – на избирательные участки пришли менее половины зарегистрированных избирателей – 47,88 процента. Гораздо более низкие показатели дали Санкт-Петербург, Москва, Красноярск и другие крупные города, отдельные субъекты Федерации.

Такие показатели грозят нелегитимностью избранных властей. Абсентеизм мы можем преодолеть только двумя путями – установлением обязательной явки под угрозой наказания либо повышением уровня доверия граждан к государству путем укрепления связей органов власти с массами, заботливым удовлетворением насущных потребностей граждан.

Это – основное условие. Но немаловажное значение в этом деле играет избирательно-правовая политика и практика без бюрократических ухищрений, расширение и углубление демократических институтов избирательного законодательства. Законы должны быть близки и понятны избирателям. Словом, надо повернуться лицом к народу, работать с ним, а не закрываться от него с помощью современных технологий.

России еще не удалось преодолеть старую болезнь – недооценку референдумов. За истекшие более чем два десятилетия не проведено ни одного общероссийского референдума, хотя в их инициировании не было недостатка. Но по различным причинам эти инициативы рубятся, что называется, на корню. Ответственность за такое положение, на мой взгляд, несут не только инициаторы референдумов, не обеспечивающие качественное решение вопросов инициирования референдума, но и соответствующие органы власти, как в центре, так и в субъектах Федерации. Между тем нельзя отрицать актуальность референдумов по вопросам национализации минеральных ресурсов страны и по другим государственно-правовым, социально-экономическим проблемам, жизненно важным для населения. Инициативы нужно оценивать не по тем, кто их выдвигает, а по значению вопросов для народа, для страны.

В корректировке нуждаются и отдельные нормы Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации», необоснованно ограничивающие суверенитет народа, его право на изменение любого правового акта, в том числе и Конституции Российской Федерации.

Теперь о некоторых частных, но значимых вопросах, касающихся действующей избирательной системы.

Надо признать, что растущая коммерциализация выборов роняет их престиж как института политической демократии, ведет к их дискредитации, превращая избирательные комиссии в борьбу денежных мешков, а не личностей, способных на государственную деятельность на благо народа. Шаг вперед к преодолению коммерциализации избирательного процесса был сделан в период президентства Д.А. Медведева путем отмены института избирательного залога для регистрации кандидатов, списков кандидатов. Теперь дело за отменой частного финансирования выборов, создания избирательных фондов из частных денежных средств. Такая практика выдавливает политически и морально подготовленных дееспособных граждан – кандидатов на периферию политической жизни, более того, порождает различного рода нарушения, усложняет и запутывает избирательный процесс. Отрицательное значение имеет и другой аспект – в результате частного финансирования кандидатов ставший депутатом кандидат попадает в зависимость от своих инвесторов.

Относительно государственного финансирования политических партий, за увеличение размеров которого ратует В.В. Жириновский, скажу только одно – партии не должны функционировать за счет государственного бюджета, то есть за счет народа. Это западное изобретение.

В отношении института наблюдателей, которому традиционно уделяется большое внимание, особенно новым составом ЦИК России, можно предложить следующие меры:

во-первых, общественное наблюдение сделать постоянным фактором избирательных кампаний со дня обнаружения акта о назначении выборов до официального подведения их результатов. Причем наблюдение обеспечить не только в участковых избирательных комиссиях, а в комиссиях всех уровней;

во-вторых, необходимо расширить круг субъектов, уполномоченных назначать наблюдателей и прежде всего от определенного числа избирателей. Наблюдатели должны представлять не только узкие интересы отдельных кандидатов, избирательных объединений, но и самих избирателей;

в-третьих, расширить права и возможности наблюдателей. Полномочия наблюдателей, по крайней мере, не должны быть уже, чем у иностранных (международных) наблюдателей.

В последние годы заметно активизировалась работа по внедрению в избирательный процесс электронной техники. Это правильное, перспективное направление. Однако надо найти разумный баланс и чувство меры в деле внедрения в избирательный процесс, носящий не только организационно-технический, а преимущественно политический характер, мер автоматизации и других технических процедур, совершенно непонятной большинству избирателей, обуздать технократические тенденции в избирательном процессе. Следует не опережать время, а учитывать уровень подготовки массы избирателей к восприятию технических новинок и изобретений. К тому же эти мероприятия предполагают большие расходы государства.

Повторю, нужно чувство меры, баланс интересов технократов в стане организаторов выборов и масс избирателей, особенно проживающих на периферии.

Рассмотрение жалоб и заявлений участников избирательного процесса является одним из сложных средств обеспечения законности и справедливости и занимает значимое место в деятельности избирательных комиссий и судов. Если сегодня основные вопросы судебного рассмотрения избирательных споров разрешены законодателем как в правовом, так и в организационном плане, то порядок работы избирательных комиссий на этом участке должным образом не урегулирован. Избирательные комиссии вынуждены руководствоваться многочисленными нормативными актами, принятыми различными органами в разное время, что не способствует качественному рассмотрению и разрешению жалоб. Поэтому встает вопрос о необходимости принятия нормативного акта, в комплексе регламентирующего порядок работы комиссий с обращениями участников выборов и референдумов с учетом современных реалий и специфики подобного рода споров.

Жаль, что предложения на этот счет и даже готовый проект примерного положения о работе с обращениями граждан и других участников выбо-

ров, референдумов в избирательной комиссии, комиссии референдума, предложенный членом ЦИК России, профессором С.М. Шапиевым и мною еще в 2003 году, остается не рассмотренным ЦИК России. Интересы дела требуют быстрее решения этого вопроса, ибо наличие единого документа, синтезирующего действующие нормы на новой основе, позволило бы упорядочить правоприменительную деятельность комиссий на этом важном участке работы.

В заключение хотелось бы поднять еще один вопрос, который имеет немаловажное значение для развития избирательно-правовой науки, следовательно, и избирательной системы России. Речь идет о необходимости официального признания избирательного права и процесса в качестве отдельной научной специальности. Сложилась парадоксальная ситуация: на деле избирательное право и процесс многие десятилетия фигурируют и как правовое образование, и как наука. Они опираются на более чем тысячи законов и подзаконных актов. По вопросам избирательной системы России за весь период исследований защищено более 400 кандидатских и докторских диссертаций, в том числе более 100 – в постсоветский период.

В связи с этим назрел вопрос о постановке перед Министерством образования и науки Российской Федерации о включении избирательного права и процесса в перечень научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени. Попутно замечу, что этот перечень периодически обновлялся. Только за последние годы там появились новые специальности, такие как конституционный судебный процесс, налоговое, бюджетное, корпоративное, аграрное, энергетическое право, однако не нашлось места избирательному праву и процессу, что не способствует его развитию как отрасли права и юридической науки.

В избирательной системе России много других проблем, которые требуют внимания и решения. Я рассказал только о тех из них, которые, на мой взгляд, имеют наибольшее значение для совершенствования важнейшего конституционного института непосредственной демократии – свободных выборов.

Конституционно-правовые гарантии пассивного избирательного права и их юридико-догматическая конкретизация

Конституционно-правовая регламентация пассивного избирательного права граждан содержится в статье 32 Конституции Российской Федерации, согласно которой «граждане Российской Федерации имеют право ... быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления» (ч. 2), при этом «не имеют права ... быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда» (ч. 3).

В первые годы после принятия Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года для большинства граждан, интересующихся своими избирательными правами, было вполне очевидно (т.е. ясно на уровне здравого смысла), что часть 3 статьи 32, как и вся статья в целом, содержит именно гарантии избирательных прав, а вовсе не основания для их ограничения. Это значит, что Конституция Российской Федерации гарантирует, что не имеют права быть избранными (т.е. лишены этого права) только те граждане, кто признан судом недееспособным или содержится в местах лишения свободы по приговору суда. А все, кто не относится к этим категориям лиц, имеют избирательные права и не могут быть лишены их.

Что же касается оснований для ограничения избирательных прав (как и всех остальных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации), то они закреплены в части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, согласно которой «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Поэтому многие поначалу удивлялись, когда законодатель начал вводить запреты на осуществление пассивного избирательного для категорий граждан, не указанных в части 3 статьи 32. Но специалисты в области конституционного права пояснили общественности, что подобный подход вполне правомерен. При этом были выдвинуты две версии обоснования такой правомерности.

ЛАПАЕВА Валентина Викторовна – доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Института государства и права РАН

Согласно первой версии в части 3 статьи 32 установлены дополнительные основания для ограничения избирательных прав граждан, дополняющие общие положения части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации. Но такая трактовка противоречит здравому смыслу. А между тем в правовом анализе никогда не стоит пренебрегать здравым смыслом хотя бы потому, что право по своей сути – это квинтэссенция разумных начал человеческого общежития. В данном случае полезно воспользоваться принципом здравого смысла, получившим название «бритва Оккама»: не следует множить сущее без необходимости. С этой точки зрения уместно задать следующий вопрос: зачем конституционному законодателю понадобилось дополнять и без того весьма широкий перечень существенных оснований для ограничения прав, закрепленный в части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации? Понятно, что защита некоторых из перечисленных здесь конституционных ценностей предполагает ограничение не только пассивного, но и активного избирательного права. Но такая задача вполне решаема в рамках простого федерального закона.

Вторая версия аргументации заключается в том, что в части 3 статьи 32 установлены специальные ограничения избирательных прав граждан. Специальные в том смысле, что они не могут быть отменены или ослаблены законодателем в силу своей особой значимости, но могут быть дополнены за счет общих оснований для ограничения прав, предусмотренных в части 3 статьи 55. То есть специальные основания для запрета на осуществление избирательных прав могут быть дополнены общими основаниями для запрета. При всей изощренности такой конструкции она, во-первых, не соответствует принятой в юридической догматике правовой логике соотношения общих и специальных норм и, во-вторых, не учитывает особую правовую природу запрета-лишения права по смыслу части 3 статьи 32, отличающую его от запрета-ограничения права по смыслу части 3 статьи 55.

С точки зрения принципа приоритета специальной нормы перед общей наличие специальной нормы о запрете избирательных прав означает, что общая норма об ограничении прав на этот запрет не распространяется (поскольку специальная норма, как известно, отменяет общую). И если этот принцип уже давно и прочно утвердился в догме права, то второй отмеченный мною момент – наличие принципиально значимых различий между запретом на осуществление права, имеющим характер лишения права, с одной стороны, и запретом, имеющим характер ограничения права, с другой стороны, в нашей юридической догматике не признан.

На мой взгляд, между этими понятиями существует качественное (и в этом смысле – принципиальное для права) различие, которое коренится в разном соотношении данных понятий с таким ключевым для права феноменом, как свободная воля: ограничение права субъект может преодолеть своей волей, а лишение права – не может. Так, запрет быть избранным для человека, имеющего двойное гражданство (возможность

которого предусмотрена частью 2 статьи 62 Конституции Российской Федерации), – это ограничение права. Потому что если гражданин хочет быть избранным в Российской Федерации, он волен отказаться от двойного гражданства. А человек, находящийся в местах лишения свободы, не может преодолеть этот запрет своими волевыми усилиями.

При этом даже если такой запрет, который человек не может преодолеть своей волей, вводится для небольшой категории лиц и на небольшой срок, но эти лица в течение данного периода полностью лишены возможности воспользоваться соответствующим правом, то мы имеем дело именно с лишением, а не с ограничением права.

Правовая природа института лишения права такова, что лишать права можно только в качестве наказания за нарушение права соразмерно степени вины и в рамках уголовного или административного (например, лишение водительских прав) судопроизводства. В этих случаях закон не имеет обратной силы, а человек может доказывать свою невиновность в различных судебных инстанциях. Все эти гарантии права отсутствуют, если лишение права вводится избирательным законодательством, трудовым законодательством (например, введенный в свое время огульный запрет на занятие педагогической деятельностью лицам, когда-либо имевшим судимость или подвергавшимся уголовному преследованию), о государственной службе (запрет на несение государственной службы лицам, не прошедшим военную службу) и т.д.

Для меня ситуация с трактовкой законодателем и правоприменителем части 3 статьи 32 – это одно из проявлений того обстоятельства, что принятие Конституции Российской Федерации, в основу которой положен человекоцентристский принцип приоритета прав человека, не сопровождалось разработкой и внедрением в практику новой человекоцентристской юридической догматики. Догма права (т.е. система правовых принципов, понятий, юридических конструкций и т.д.) – это тот правовой язык, на котором говорит юридическая практика. Современная догма российского права мало отличается от юридической догматики советского периода, она в значительной мере остается легистской (основанной на отождествлении права и закона) и не содержит в себе надлежащих критериев разграничения права от произвола. А между тем в условиях перехода страны от советской системы власти к правовому государству главный социальный запрос, обращенный к юридической науке, связан с разработкой теоретических критериев разграничения права от властного произвола (и прежде всего от произвола в форме закона) и с переводом данных критериев на уровень правотворческой и правоприменительной практики. Для этого как раз и нужна новая человекоцентристская юридическая догматика.

Нужно действовать исходя из сложившихся условий

Российская Федерация была и остается частью международного сообщества на уровне политико-правовой конструкции, являясь постоянным членом Совета Безопасности ООН и активным участником многосторонних международных соглашений. Страной, которая поддерживала и поддерживает активные дипломатические отношения с большинством стран современного мира. Как юрист-международник, занимавшийся не столь давно зарубежными аспектами отечественной политики в качестве высшего посла Российской Федерации при Европейском Союзе, а ныне занимающийся практически теми же вопросами как член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, могу сказать, что международные стандарты избирательного права имеют огромное значение для демократизации нашей страны. Хочу подчеркнуть ряд тезисов, касающихся места международных избирательных стандартов в отечественном избирательном законодательстве и их роли в становлении, развитии и совершенствовании избирательной системы и избирательного законодательства Российской Федерации.

Утверждения о том, что российские избирательные законы не учитывают международные избирательные стандарты, абсолютно голословны и никаких оснований под собой не имеют. В основе нашего избирательного законодательства лежат нормы Всеобщей декларации прав человека 1948 года, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года, два Международных пакта о гражданских и политических правах Генеральной Ассамблеи ООН 1966 года, Копенгагенские документы, Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ 2002 года. Все политические и правовые обязательства Российской Федерации, вытекающие из этих источников, нами строго соблюдаются. И с политической точки зрения нам просто необходимо подчеркивать, что мы развиваемся в русле международного нормотворчества, чтобы не давать повода нашим недругам обвинять Россию в международно-правовом нигилизме и отставании от цивилизованного мира по вектору развития избирательного законодательства.

В настоящее время в МИД России и Совете Безопасности Российской Федерации по заданию Президента Российской Федерации продолжается работа над новым текстом концепции внешней политики нашей страны. И, на мой взгляд, Россия как социально-политический юридический гарант международного уровня достойна, чтобы в этой концепции был отражен подход, касающийся электоральной дипломатии, как один из направлений внешнего политического курса Российской Федерации. По данному вопросу я написал специальную записку на имя Президента Российской Федерации и Министра иностранных дел, и, по моей информации, некоторые идеи из этой записки взяты разработчиками текста концепции на вооружение.

Совершенно очевидно, что в нынешней русофобской атмосфере, в условиях невероятно сложного антидиалога, сложившегося в отношении России как в международных организациях и международных конференциях, так и в наших двусторонних отношениях с определенными государствами, трудно продвигать вперед какие-то прогрессивные идеи. Тем не менее, сообщество организаторов выборов, ученых-экспертов, заинтересованных общественных организаций, включая политические партии, могло бы обратиться к парламентским кругам Российской Федерации в лице Государственной Думы и Совета Федерации с предложением возобновить дискуссию по принятию правового (обязательного по вектору регулирования) кодифицированного документа о международном наблюдении и императивном применении международных избирательных стандартов.

Данное предложение могло бы быть внесено нашими парламентариями в Парламентскую ассамблею ОБСЕ, несмотря на существующий кризис в отношениях, и озвучено в Межпарламентском союзе и, конечно же, в Межпарламентской ассамблее СНГ. Кстати, в сложившейся ситуации Межпарламентская ассамблея СНГ, по моему мнению, выступила бы нашим самым лучшим и активным партнером.

Мне кажется, что сегодня с точки зрения необходимости выработки прикладного инструментария политически целесообразно начать двигаться к такому конфигурационному образованию, как избирательный кодекс Российской Федерации. В качестве первого шага можно сформировать рабочую группу по созданию общей части избирательного кодекса – методологической прикладной нормативно-правовой части с включением в нее сложившихся в нашем обществе (особенно в юридическом сообществе) взглядов и подходов по общим категориям избирательного процесса в Российской Федерации.

И, наконец, скажу несколько слов о повышении правоты культуры избирателей и обучению организаторов выборов. Выборы 2016 года, в том числе организация голосования за рубежом, показали, что нам просто необходима организация определенного рода правового «ликбеза». Российскому центру обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации необходи-

мо совместно с Российской академией народного хозяйства и государственной службы, Московским государственным институтом международных отношений, Дипломатической академией и другими профильными вузами выработать обязательный спецкурс. И этот спецкурс нужно не только включать в систему образования вузов, но охватить им членов территориальных и участковых избирательных комиссий, представителей правоохранительных органов – одним словом всех тех, кто имеет отношение к организации подготовки и проведения выборов.

Избирательные комиссии и общественное доверие

Говоря о такой обширной теме, как совершенствование деятельности избирательных комиссий, укрепление их независимого статуса с целью повышения общественного доверия, необходимо подробнее рассмотреть следующие концепты.

Одной из действенных мер в обеспечении независимости комиссий, о чем много и справедливо говорится, является расширение партийного представительства. В Ростовской области члены избирательных комиссий всех уровней представляют 34 политические партии. Позиция областной комиссии, позиция территориальных комиссий заключается в том, чтобы не отказывать ни одной политической партии во включении своих представителей в составы комиссий. Также делаются значительные шаги для усиления участия различных партий в руководящей «тройке», что, конечно, сложнее.

В то же время нельзя рассматривать данную меру как панацею. Есть партии, которые на 2640 участковых комиссий Ростовской области не предложили никого. Это реалии. Партия «ЕДИНАЯ РОССИЯ», Партия СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ и КПРФ представлены практически на всех избирательных участках в нашей довольно активной в политическом смысле области, ЛДПР – на более половины. Остальные политические партии, к сожалению, ограничились фрагментарными действиями. Это свидетельствует о том, что у большинства партий нет кадрового резерва. Мой вывод подтверждается и статистикой выдвижения кандидатов на прошедших в Ростовской области масштабных выборах депутатов представительных органов муниципальных образований, на которых замещалось более 4000 депутатских мандатов. Кандидатов выдвинули только 6 партий, в том числе Партия «ЯБЛОКО», выдвинувшая всего одного кандидата.

В то же время на наши избирательные комиссии и в конечном счете на членов этих комиссий возложены очень широкие полномочия. Это обуславливает объективное отсутствие «конкурса» в составы комиссий, несмотря на простоту процедуры и достаточно широкий круг субъектов

выдвижения. Многие обязанности – монтаж технологического оборудования, доставка приглашений избирателям на дом и т.п. – непосредственно не влияют на структуру избранных органов власти и вполне могут быть переданы местной администрации. Здесь есть резерв для освобождения времени комиссий для главного – организации голосования и подсчета голосов избирателей.

Следующее – это профессионализм. И здесь речь не может идти только об аспекте обучения членов избирательных комиссий, чему мы уделяем очень большое внимание. Всеми обучающими программами в Ростовской области охвачено более 25 тысяч членов избирательных комиссий. В 2015 году по программе ЦИК России «Правовые основы избирательного процесса и организация работы участковой избирательной комиссии» было обучено 97 процентов руководящего состава и 78 процентов рядовых членов участковых комиссий.

Для нас принципиально, что во время обучения представители различных политических партий получают не только необходимые знания и навыки, но и понимание приоритета государственных интересов – проведения честных, прозрачных и легитимных выборов, то есть формируется правильный вектор мотивации. И этот результат очень важен. Для его достижения также можно предложить принесение клятвы или присяги члена избирательной комиссии. Эти идеи ранее уже обсуждались, но законодательного закрепления так и не получили.

В связи с этим определенный интерес представляет опыт Великобритании. Там действует принцип сертификации кандидатов в члены избирательных комиссий, то есть обязательное обучение и проверка знаний. Создание аналогичной системы в нашей стране представляется обоснованным и целесообразным.

Помимо обучения членов комиссий мы также боремся за чистоту кадров. Там, где выявляются даже процедурные нарушения, мы ставим вопрос о целесообразности дальнейшей работы этих людей в системе. Но у нас не так много возможностей. К примеру, территориальная комиссия вправе освободить от должности председателя участковой комиссии, а в отношении заместителя председателя и секретаря не имеет таких полномочий. Весьма эфемерна возможность влияния на формирование руководящего звена избирательных комиссий муниципальных образований. Оптимизация кадровых полномочий позволит повысить эффективность независимой вертикали системы избирательных комиссий, что в конечном итоге ведет к более эффективной защите избирательных прав наших сограждан, повышению общественного доверия к избирательным комиссиям.

Совершенствование деятельности избирательных комиссий невозможно без модернизации законодательного регулирования самого процесса голосования, и в особенности дополнительных способов реализации активного избирательного права, таких как досрочное голосование, голо-

сование по открепительным удостоверениям и вне помещения для голосования.

Главной задачей системы избирательных комиссий было и остается обеспечение равных прав и возможностей для всех участников избирательного процесса, соблюдение их законных прав. Сейчас звучат предложения и даже появляются законопроекты об отмене таких способов реализации активного избирательного права, как досрочное голосование, голосование по открепительным удостоверениям, вне помещения для голосования. По представлениям авторов данных идей, это должно каким-то образом повысить доверие избирателей к выборам. При этом никакой альтернативы не предлагается, ее, скорее всего, и нет. Авторы этих инициатив, на наш взгляд, забывают о конституционной ценности каждого голоса избирателя и не понимают того, что реализация подобных инициатив приведет к тому, что жертвами общественного недоверия станут избирательные комиссии.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 15 апреля 2014 года, активное и пассивное избирательные права являются необходимой и существенной частью конституционного права граждан России участвовать в управлении делами государства. С целью максимального обеспечения избирателям возможности отдать свои голоса на выборах и вводятся дополнительные виды голосования. Разумное увеличение доступных и удобных видов электоральных практик способствует не только росту числа граждан, принявших участие в голосовании, но и повышению гражданской активности.

Традиционно мы уделяем значительное внимание обеспечению избирательных прав отдельных категорий избирателей. В том числе и тех, кто в силу различных обстоятельств находится в особых условиях – рабочие-вахтовики, избиратели с ограниченными возможностями, а также находящиеся под стражей или под домашним арестом. В частности, для этого нами были организованы временные избирательные участки на вокзалах, на строительстве нового аэропорта «Южный Хаб» и в СИЗО.

Следовало бы подумать о расширении круга лиц, имеющих право голосовать вне помещения для голосования. Перечень оснований для предоставления такого права предлагается дополнить такими, как наличие малолетних детей, уход за инвалидами и преклонный возраст. Есть малонаселенные хутора, где проживают в основном пожилые люди. Формально эти населенные пункты под перечень труднодоступных мест не подпадают, но люди в них находятся практически в таких же непростых условиях. И это проблема. По нашему мнению, необходимо продумать возможность выездного голосования с переносным ящиком для этих избирателей, так как нет другого способа обеспечить их активное избирательное право.

Что можно сказать о практике применении открепительных удостоверений на муниципальных выборах. В Ростовской области в 2016 году прошли масштабные выборы депутатов собраний депутатов поселений

во всех 43 муниципальных районах. При этом более 14 тысяч человек получили открепительные удостоверения по федеральным выборам и отказались брать таковые по местным выборам. Если бы проводилось досрочное голосование, то эти избиратели, пусть даже часть из них, смогли бы реализовать конституционное право и проголосовать за своего муниципального кандидата. Сейчас, в условиях расширения трудовой миграции, которое особенно ярко проявляется в сельских районах, шахтерских поселках, где многие работают вахтовым методом, досрочное голосование просто необходимо. Стоит подумать даже об увеличении его срока до 20 дней.

По моему глубокому убеждению, необходимо дать возможность проголосовать всем категориям избирателей вне зависимости от доступности места проживания и графика работы, невзирая на заявления о теоретической вероятности нарушений. Необходимо не ограничивать возможности реализации активного избирательного права нашими согражданами, а создавать механизм предотвращения правонарушений. Наряду с субсидиарными видами голосования должны быть обеспечены подлинность и справедливость избирательного процесса и его результатов, гарантированы надежность и эффективность применяемых механизмов, соблюдение принципов свободных выборов и адекватное отображение волеизъявления избирателей.

Для обеспечения прозрачности голосования, предотвращения нарушений в современных условиях есть много методов. Одним из используемых в мировой практике является проставление отметок в паспортах либо в специальных удостоверениях избирателя. Для того чтобы не раскрывать информацию о том, принял участие в выборах конкретный человек или нет, можно предложить проставлять штамп не в паспорте, а в ином специальном документе, например, во вкладыше в паспорт.

Открытость и прозрачность избирательных процедур помогают обеспечить новые технологии. В Ростовской области впервые был применен объективный контроль за голосованием вне помещения для голосования, когда переносные ящики оборудовались системой ГЛОНАСС, в перспективе рассматривается применение видеорегистратора. Конечно, это только эксперимент, но очень удачный.

Спутниковая навигация транспорта с использованием системы ГЛОНАСС/GPS используется для контроля за доставкой бюллетеней, а также избирательной документации на избирательные участки. Такой мониторинг использования переносных ящиков для голосования применялся в периоды избирательных кампаний 2010 – 2016 годов на всех федеральных и региональных выборах, а также на выборах в органы местного самоуправления. На избирательных участках, где применялись оснащенные оборудованием ГЛОНАСС/GPS переносные ящики для голосования, не зафиксировано ни одной жалобы по процедуре голосования вне помещения для голосования.

Можно предложить и усиление ответственности самого избирателя за участие в схемах фальсификации, например, в неоднократном голосовании, вплоть до уголовной. Как, например, в Республике Молдова.

И еще одно большое направление в обеспечении общественного доверия – это наблюдение, причем наблюдение внепартийное, не заинтересованное в победе или поражении конкретного кандидата или партии и защищающее прежде всего интересы избирателя. По-настоящему честные, открытые, прозрачные выборы невозможны без участия в них в качестве «третьей стороны» представителей гражданского общества, правозащитных, общественных организаций, важность которого невозможно переоценить.

В Ростовской области на прошедших выборах был создан Единый центр независимого общественного наблюдения. В него вошли «Ростовская лига избирателей», Комитет «За честные выборы», «Голос» и еще ряд правозащитных организаций. Координатор центра Г.Ю. Петров, выступая на Второй областной конференции организаторов выборов, обратил внимание на то, что сейчас общественное наблюдение вынуждено прибегать к различного рода уловкам для направления наблюдателей на участки. Ведь есть структуры, которые зарекомендовали себя достаточно независимыми и объективными, – общественные палаты регионов. Г.Ю. Петров предложил предусмотреть в федеральном законодательстве возможность направления общественными палатами субъектов Российской Федерации независимых наблюдателей на избирательные участки.

Мы поддерживаем данную идею. Избирательные комиссии как никто заинтересованы в применении этого механизма. Ведь цели у нас общие. Нам всем необходимо работать над постоянным усовершенствованием системы контроля и предотвращения возможных нарушений для того, чтобы максимально обеспечить возможность свободного волеизъявления самого широкого круга избирателей.

О формировании общественной нетерпимости к фальсификаторам и нарушителям

Когда мы говорим об опыте формирования и перспективах развития избирательной системы Российской Федерации, на мой взгляд, мы касаемся лишь одной плоскости этих перспектив – законодательного изменения, законодательного регулирования и совершенствования правовой системы избирательных отношений.

Два слова из моего личного опыта. В 2009 году, находясь в Норвегии, я непосредственно прикоснулся к выборам в этой стране и по-хорошему был удивлен. Избирательное законодательство Норвегии состоит из четырех листочков, где обозначены основные принципы того, как нужно проводить выборы. Все остальное – общественная традиция, доверие в обществе и понимание того, ради чего выборы проводятся. Там нет никаких обязательных, досконально прописанных процедур.

Мы уже столько лет переписываем законы, прописываем новые нормы, вносим десятки поправок в избирательный закон. А ситуация только ухудшается. Может быть, проблема в другом, и проблемой является не законодательное регулирование?!

Думаю, нужно работать над формированием общественной нетерпимости к фальсификаторам и нарушителям. У меня много друзей в Дагестане и на Северном Кавказе, в том числе среди глав муниципальных образований поселенческого уровня, так как я являюсь руководителем Ассоциации сельских муниципалитетов. Так вот, мои друзья рассказывали мне о том, как выборы делались в 2011 году, и о том, какова реальная явка сейчас. Выборы – главный политический процесс и источник общественного доверия. Для того чтобы это доверие было, не обязательно ждать юридически оформленного обращения от какого-то конкретного гражданина, находящегося в Дагестане, который может пострадать за то, что обратился.

Здесь выжидательная или созерцательная позиция неуместна. К сожалению, многие контрольно-надзорные органы занимают именно такую позицию: «Да, с точки зрения здравого смысла, есть проблемы. Но есть и тонкая юридическая логика: раз не было обращений, то мы не вмешиваемся».

Но это наша страна, наши выборы и наши граждане. Нужно ответственно относиться к тому, что у нас происходит, и реагировать так, как того требует обстоятельства.

Другой пример касается видеонаблюдения, которое действительно важно. Но и здесь хватает недочетов. В Челябинске было тотальное видеонаблюдение в городе. Один из кандидатов засомневался в результатах выборов и запросил материалы видеонаблюдения. В ответ, во-первых, тянули чуть ли не полтора месяца, во-вторых, вместо того, чтобы дать копии, предложили смотреть их в помещении избирательной комиссии области. И это – при сегодняшнем уровне технологий. Будь у нас копии, мы бы все видеоматериалы привлекли к отсмотру. Помогли бы нам все, кто заинтересован в торжестве справедливости.

Еще один пример, теперь по поводу законодательства, то есть по поводу его конъюнктурности. Я из Хомутинского сельского поселения Челябинской области и знаю, что делается на муниципальном уровне. Например, в нашем сельском поселении избирательная система менялась за день до назначения выборов, что совершенно недопустимо.

Несколько слов о международных стандартах. Мне очень импонирует опыт Австрии, которая на указание Венецианской комиссии о том, что ей нужно привести свои избирательные нормы в соответствие с рекомендациями комиссии, отвечает: «Мы бы рады, но наши внутренние процедуры внесения изменений в избирательное законодательство таковы, что не можем их вносить в течение ближайших десяти лет». Это говорит о стабильности законодательства. Было бы очень хорошо, если бы и у нас хоть в какой-то мере подобные ограничения действовали и было бы запрещено вносить изменения в закон тем, кто потом по этому закону будет избираться.

В отношении пропорциональной системы выборов отмечу, что в нашей стране 2 процента граждан являются членами партий. Хотел бы напомнить о 19 статье Конституции Российской Федерации, которая говорит о недопустимости ограничения прав граждан в зависимости от их национальной принадлежности и принадлежности к общественным объединениям. Думаю, не очень логично, когда 98 процентов граждан становятся заложниками избирательной системы, которая ставит во главу угла партийность двух процентов избирателей.

Мы как-то проводили опрос среди 300 организаторов выборов и членов избирательных комиссий в Челябинской области по поводу их доверия к результатам выборов. 63 процента опрошенных сказали, что не доверяют результатам выборов. То есть организаторы выборов сами себе не доверяют. И это очень печальный факт, и он напрямую связан с состоянием и деятельностью институтов общественного контроля.

Актуальные потребности и возможности развития избирательной системы России в современных условиях

Проблемы защиты российской государственности и национального суверенитета¹ в современных условиях имеют актуальное значение вследствие кардинальных геополитических изменений в мире и во внутренней политике Российского государства². В условиях существенно усложнившейся международной обстановки, агрессивной экспансии США и их союзников проблема суверенитета становится практической проблемой политической, экономической, военной безопасности нашего общества и государства, обуславливающей роль человеческого фактора³.

Избирательная система открывает практическую возможность прихода новых людей к руководству на всех ступенях органов представительной власти и совершенствования формирования органов исполнительной власти. Реальное участие граждан в выборах органов власти, их способность и желание выразить свою волю в значительной мере зависят от возможности выбора ими предпочтительных кандидатов в депутаты, знакомство с их программами, принадлежности к различным партиям. Однако возможность выбора населением «недостойных» кандидатов также не исключена. Это может ослабить позитивную деятельность органов власти. Ослабление органов государства, в свою очередь, ведет к утрате качества управления общественными процессами во всех сферах общественной жизни.

Таким образом, выборные процессы в государственном строительстве – это и новые горизонты развития политической системы, и определенные риски ее стабильности, поскольку за многие годы развития выборных

ДАМАСКИН Олег Валерьевич – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

¹ Суверенитет (нем. *Souverenitet*) – полная независимость государства от других государств в его внутренних и внешних отношениях, национальный суверенитет – совокупность прав нации (народа) на свободу выбора социального и политического строя, на территориальную целостность, экономическую независимость и т.д. Словарь иностранных слов. М.: Русский язык, 1982.

² Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации». 31 декабря 2015 г. Интернет-портал «Российской газеты».

³ Дамаскин О.В. Россия в современном мире: проблемы международной и национальной безопасности. М., 2016.

институтов человечество так и не выработало гарантированный и бесконфликтный способ прихода к власти достойных и ответственных лиц.

Большинство правоведов сходятся во мнении, что идеальной избирательной системы не бывает, выбор той или иной модели избирательной системы во многом определяется политическими факторами и экономическими условиями. Однако принятие любой избирательной системы должно обеспечивать открытость и конкурентный характер выборов, прозрачность подсчета голосов и соответствие результатов выборов реальному волеизъявлению избирателей.

Конституция Российской Федерации устанавливает, что Российская Федерация является демократическим государством; высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (ст. 1 и ст. 3); что человек, его права и свободы являются высшей ценностью; политика Российской Федерации направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 2; 7). Таким образом, Основной закон закрепляет два основополагающих принципа формирования органов власти: демократичность и обеспечение эффективного управления страной, одновременное воплощение которых является идеальным вариантом. В современных условиях существование такой идеальной модели организации власти требует поиска баланса между реализацией воли народа как системообразующим фактором в процессе формирования системы органов власти и созданием дееспособной системы органов власти, умеющей оперативно и адекватно реагировать на угрозы национальной безопасности, в том числе в сфере выборов.

Мировой тенденцией, оказывающей значительное влияние на положение России и других стран, является нарастание усилий по формированию однополюсного мира, где ведущей державой в создании нового мирового порядка должны стать США, стремящиеся к достижению гегемонии с целью реализации своих интересов. Такая политика неизбежно делит современные государства на центр и зависимую периферию. Утрачиваемый рядом стран суверенитет в связи с вхождением в военные блоки и экономические союзы обостряет геополитические конфликты. Очевидно, что данный фактор в той или иной мере оказывал свое воздействие и на сферу внутренней политики в целом, и на вопросы, связанные с разработкой избирательного законодательства, организации и проведения выборов.

Не абсолютизируя эту зависимость, можно отметить довольно характерную черту: иностранные наблюдатели, посетившие с многочисленными миссиями российские выборы, вели себя не как гости, а как учителя в «школе демократии». Взросление российской избирательной системы, вежливый, но твердый отказ от роли ведомого и сама постановка вопроса о правомерности разноуровневых стандартов для России и стран западно-европейской демократии в настоящее время нашими зарубежными партнерами воспринимается достаточно болезненно.

События последнего времени, связанные с возвращением Крыма в состав России, с помощью населению на юго-востоке Украины, нанесение превентивных авиационных ударов по базам террористов в Сирии являются подтверждением стремления России к укреплению национального суверенитета, обеспечению национальной и международной безопасности и производят отрезвляющее воздействие на наших оппонентов. Однако внутреннее состояние российского государства вследствие разгосударствления экономики, смены институтов государственной власти и идеологического многообразия характеризуется рядом жизненно важных проблем, требующих неотложного, социально ориентированного решения.

Одно из основных назначений государства – обеспечение реализации жизненно важных интересов граждан, и в первую очередь их достойного и безопасного существования⁴. Решение задачи повышения качества жизни напрямую зависит от органично выстроенной системы власти и ее эффективного функционирования в интересах законопослушного большинства населения на основе легитимации⁵.

Сложившаяся в стране ситуация вынуждает нас искать такой порядок формирования и организации системы власти, который обеспечил бы ее системность и сбалансированность, приход к власти людей, генерирующих действенные программы социального и экономического развития страны и добивающихся проведения их в жизнь в целях укрепления российской государственности как механизма обеспечения жизненно важных интересов законопослушного большинства граждан⁶.

При этом все процессы в государственном строительстве – определенные риски, если отсутствует гарантированный способ (избрание или назначение) прихода к власти достойных лиц. Поэтому необходимо рассматривать легитимность этого процесса в конкретных условиях и на конкретном этапе исторического развития. Это обуславливает потребность противодействия ослаблению федеральной власти центра, ведущему к утрате управляемости общественными процессами, которые на фоне социальной напряженности могут превратиться в хаотические общественные отношения, выгодные, в условиях угроз современной глобализации, для государств-конкурентов и транснациональных криминальных структур.

В современных условиях низкий уровень жизни значительной части населения нашей страны ведет к концентрации усилий людей на их материальном обеспечении и снижению заинтересованности к общегосударственным вопросам, в том числе государственного строительства.

⁴ Конституция Российской Федерации. М., 1993.

⁵ Легитимация (лат. *legitimus* – законный) – признание или подтверждение законности какого-либо права, полномочия. Словарь иностранных слов. М. Русский язык, 1982. С. 274.

⁶ Дамаскин О.В. Россия в современном мире: проблемы международной и национальной безопасности. М., 2016.

А низкий уровень правосознания значительной части граждан дает возможность использования выборов для «декоративного» придания формированию органов власти легитимного характера и манипулирования волей избирателей в интересах узкой группы олигархов, национально ориентированных кланов, криминальных структур, что обуславливает потребность адекватного противодействия в правовых рамках избирательного процесса, в интересах его безопасности⁷.

В настоящее время Россия вырабатывает новое самосознание, пытается найти свое место в мире. Это сложный процесс, который ведет к глубоким переменам во внутренней и внешней политике. Он несравним с периодом, когда политической элите страны, тогда еще сплошь либеральной, казалось, что она не нуждается в собственном национальном сознании и мировоззрении, а может положиться на чужой, заимствованный исторический опыт.

Для национальной политики, ориентированной на внутренние проблемы, характерны иные приоритеты, чем для либеральной политики, ориентированной на внешний рынок. Это прежде всего повышение качества жизни населения, восстановление промышленности и обеспечение правопорядка. Однако сейчас наша национальная элита находится в таком состоянии, когда особенно остро ощущается разрыв между стремлением к самостоятельности и готовностью к ней, между желаниями и возможностями, между апломбом и ответственностью. Поэтому возникло противоречие между постановкой цели и способом ее достижения, между стратегией и тактикой как основная проблема современной ситуации.

Восстановление государственного порядка в широком смысле этого слова, начиная от восстановления единства власти и заканчивая борьбой с произволом олигархических групп, происходит за счет усиления роли государства во всех сферах общественной жизни. Очевидно, это необходимое и оптимальное решение в современных условиях России. Но оно в значительной мере осложняется тем, что приводит к замене произвола частных лиц произволом бюрократии. При этом Запад не признает новые цели России, сосредоточив свое внимание преимущественно на критике объективно существующих трудностей формирующейся российской национальной политики, сводит дискуссию к обсуждению отдельных дефектов политики, связывая их с личностью В.В. Путина, представляя его противником демократии и рынка. Такой подход позволяет Западу уклоняться от глубокой дискуссии о месте России в современном мире, о ее праве на собственную позицию, на собственную культуру и собственную систему ценностей.

Анализ направленности содержания международных встреч руководителей государств в последнее время убеждает нас в том, что позиция

⁷ Красинский В.В. Нормативно-правовое обеспечение национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации. М., 2005.

Запада во главе с США сводится к попыткам диктата с их стороны, сопровождаемого экономическими и иными санкциями, в интересах экономической экспансии. Однако дело с Россией придется иметь в любом случае. Очевидно, Запад оказался не готов к такому повороту событий, решив, что Россия перестала быть самостоятельной политической, экономической и военной силой. Европа и США переносят на российское руководство свое раздражение неточностью собственных расчетов и прогнозов. Поэтому Западу целесообразно задуматься о признании национальных интересов России, поскольку В.В. Путин своей политикой отражает настроения большинства многомиллионного населения нашей огромной страны и пользуется его поддержкой. С нашими национальными интересами придется считаться, независимо от того, вписываются они в европейские ценности или нет. Вот почему необходим заинтересованный, глубокий и компетентный диалог России и Запада в интересах конструктивного сотрудничества в условиях глобализации.

Исходя из особого статуса Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, решаемых ею задач, представляется целесообразным осуществление ее деятельности на основе использования информационно-аналитических возможностей Аппарата ЦИК России, Российского центра обучения избирательным технологиям, правоохранительных органов и научных учреждений, конструктивно ориентированной общественности в интересах обеспечения законности избирательного процесса и легитимации формирования органов государственной власти.

Достижению указанной цели соответствует решение следующих задач:

- исследование состояния и актуальных вопросов укрепления российской государственности в современных условиях в интересах национальной безопасности Российской Федерации;
- анализ концепций государственного суверенитета и оптимизация стратегии его обеспечения;
- анализ угроз безопасности российской государственности и определение значения законности и легитимности избирательного процесса для обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- изучение актуальных вопросов развития избирательной системы в механизме формирования системы органов власти;
- изучение правового обеспечения организации и деятельности политических партий как интегрирующего фактора в механизме формирования системы органов власти;
- изучение мониторинга общественного мнения граждан как способа информационного обеспечения народовластия;
- исследование состояния и выявление тенденции развития системы органов законодательной власти (Федерального Собрания Российской Федерации, законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации);

- изучение мониторинга законодательства о выборах и практики его применения;

- обоснование необходимых организационно-правовых мер по совершенствованию формирования системы органов власти в процессе организации и проведения выборов, в интересах укрепления российской государственности и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Комплексное научное и организационно-правовое обеспечение легитимации результатов избирательного процесса и оптимизации формирования органов государственной власти в Российской Федерации является необходимым условием устойчивого прогрессивного развития нашей страны в современном мире в обстановке глобализации.

Являясь инструментом согласования интересов, выборы объективно содержат в себе риск развития политического конфликта: межличностного, межпартийного, мировоззренческого. Это нормальные, естественные, заданные самой природой электорально-правовых отношений линии конфликтности, в нормальных условиях генерирующие развитие демократических процессов.

Однако в современном глобализирующемся мире политические институты современного государства, в том числе избирательная и партийная системы, все чаще представляют собой объект целенаправленного воздействия со стороны других государств. Воздействие, которое в политической риторике традиционно подается как забота о демократическом характере выборов, о соблюдении избирательных прав граждан, на деле может прикрывать собой реализацию задач геополитического соперничества, конкуренции за сферы влияния и экономические ресурсы. Иллюзии относительно доброжелательности конкурентов рано или поздно рассеиваются, а отрезвление подчас бывает горьким и запоздалым.

Очередные выборы актуализируют в обществе проблему качества жизни и безопасности населения. И одновременно социально-экономические проблемы, инфляция, коррупция и преступность в любом обществе создают риски противоправного поведения в различных сферах. Поэтому выборы как конкурентный процесс, вбирающий интересы и устремления различных факторов, не исключение. Статус выборной должности, возможность принятия важных решений часто являются предметом вождения тех, чьи личные интересы весьма далеки от национальных интересов государства и общественного блага сограждан. Кроме того, размещение за границей, в оффшорах, значительного объема денежных ресурсов в условиях глобализации экономики всегда создает риски попадания части из них на предвыборный рынок политических технологий, в том числе в целях воздействия на внутривнутриполитическую ситуацию в России в интересах соперников-государств, коррупционеров, криминальных структур.

Поэтому в настоящее время актуализируются проблемы профилактики и пресечения противоправного поведения, в том числе связанного с применением избирательных технологий, прозрачности финансирования деятельности всех участников избирательного процесса, противодействия проникновению представителей криминала во власть. Решение этих задач требует совместных усилий избирательных комиссий, правоохранительных органов, общественности и экспертного сообщества.

Накопленный в последние годы опыт наглядно демонстрирует: по мере совершенствования технологий проверки данных о доходах и имуществе кандидатов, сведений о судимости, о наличии гражданства иностранного государства и вида на жительство все тайное рано или поздно обязательно становится явным. Многозвенные цепочки теневого финансирования предвыборной деятельности через оффшоры, еще не так давно составлявшие предмет гордости разработчиков подобных схем, неминуемо оставят свой «след» и будут выявлены контрольно-ревизионными службами.

Усиление политической конкуренции, расширение состава участников выборов, возвращение к выборам части депутатского корпуса по одномандатным мажоритарным округам ведут к ожидаемому появлению на политической сцене значительного числа дебютантов – как кандидатов, так и партий. Как показывает опыт, не все из них способны удержаться от искушения громко заявить о себе, не нарушив тонкую грань, за которой острая, проблемная постановка вопросов, реализация собственной политической активности переходит в деяние противоправное.

Потребности пресечения такой противоправной деятельности, устранение ее общественно опасных последствий актуализируют прежде всего адекватную работу правоохранительных органов. Однако важной задачей является активное участие в контроле избирательного процесса структур гражданского общества, создание в общественном мнении атмосферы нетерпимости к проявлениям экстремизма, иных правонарушений в избирательном процессе. Избирательное право по своей правовой природе индивидуально, личный выбор – это дело каждого, однако сами выборы как процесс, их результаты есть явление, соединяющее власть, граждан и территорию их пребывания, обеспечивающее государственность, суверенитет и национальную безопасность.

Актуальными представляются потребности:

- повышение интереса к выборам со стороны избирателей, особенно молодежи; организация выборов по одномандатным округам;
- обучение членов избирательных комиссий, их ответственность, особенно председателей комиссий;
- упрощение процедур избирательного процесса;
- мониторинг правонарушений и реагирования на них.

Обстоятельствами, способствующими снижению явки избирателей на выборы, являются:

- игнорирование процесса внутренней миграции;
- нереальность выполнения ряда установленных требований по сбору подписей избирателей;
- неоптимальность установления даты единого дня голосования;
- проблематичность закупок для нужд избирательного процесса в установленные сроки;
- несовершенство правового регулирования избирательного процесса, его искажения (с использованием служебного положения) различными лицами;

- утрата доверия значительной части избирателей к органам власти.

Возможными актуальными направлениями организационно-правового обеспечения избирательного процесса представляются:

- кодификация избирательного законодательства, подготовка проекта Избирательного кодекса;
- гарантии независимости избирательных комиссий на основе законности;
- обеспечение прав избирателей и кандидатов в депутаты;
- упрощение избирательных процедур, гарантий достоверности результатов;
- реформирование системы избирательных комиссий, порядка их формирования;
- отказ от предварительного сбора подписей партиями;
- отказ от системы дезинформации избирателей фиктивными лидерами списков кандидатов в депутаты;
- введение аудионаблюдения на избирательных участках;
- упорядочение равенства избирательных округов по численности избирателей и их стабильности;
- организация мониторинга теоретических основ, законотворчества и правоприменения в сфере избирательного процесса в России и зарубежных странах, сотрудничества в сфере международного наблюдения;
- научное обеспечение мониторинга правосознания избирателей на познавательном, оценочном, регулятивном уровнях как фактора правового поведения и участия в избирательном процессе;
- организационно-правовое и методическое обеспечение правового обучения и формирование позитивного правосознания участников избирательного процесса.

Основной проблемой Центральной избирательной комиссии Российской Федерации как органа, уполномоченного на организацию и проведение выборов, становится обеспечение легитимности и легитимации избираемых органов государственной власти. Понятие легитимности носит оценочный, этический и политический характер, легальность – формально-юридический и этически нейтральный. Государственная власть, даже не популярная, как правило, легальна. В то же время она может быть нелегитимной, то есть не приниматься народом, хотя может

издавать акты управления по своему усмотрению и использовать их как орудие организованного насилия, творить произвол.

Легитимность публичной власти – это социальное признание ее права на руководящую роль в обществе. Государственная власть не может рассчитывать на длительное существование и эффективную деятельность, полагаясь только на принуждение. Необходимо добровольное согласие большинства законопослушного населения, скрепленное уважением законности. Основной предпосылкой добровольного согласия является уверенность народа в том, что представители власти с полным основанием занимают свои посты, что они вырабатывают и претворяют в жизнь свои решения в сфере законных жизненно важных интересов общества, не посягая на то, что справедливо считается частным и личным. Там, где легитимность власти небесспорна, воцаряется беззаконие и опасность революционных потрясений⁸.

Нередко понятия «легитимность» и «легальность» рассматриваются как две взаимодополняемые характеристики публичной власти. Согласно М. Веберу легитимность – это не только законность данной власти с формально-юридической точки зрения, но и явление социально-психологическое, состоящее в принятии обществом данной политической власти или, как минимум, пассивном повиновении ей. Так, вновь возникающие режимы (революция, военный переворот и т.п.) могут стать легитимными, если обеспечат себе поддержку значительной части общества. В связи с этим сама природа легитимности, ее источники и способы обеспечения могут быть весьма различными в зависимости от культурного уровня, традиций, психологии населения⁹. Являясь сложным социальным феноменом, легитимность может характеризовать, с одной стороны, авторитет власти, доверительность, признанность, а с другой – преданность этой власти, способность и желание подвластных субъектов идти за ней и выполнять ее требования.

Легитимация государственной власти – сложный социальный процесс, результатом которого является признание власти легитимной. Структура процесса легитимации предполагает наличие таких основных элементов, как субъект, объект, средства, методы, условия, принципы, процедуры. Эти элементы находятся в постоянной взаимосвязи, они взаимодействуют между собой, каждый выполняет свою функцию, чем способствует функционированию всей системы государственной власти.

⁸ См.: Шаран. П. Сравнительная политология. Ч. 1., М., 1992. С. 113–114.

⁹ См.: Вебер М. Избранные произведения. М., 1990. С. 639 и далее.

А.Н. ДИДЕНКО

Этапы эволюции отечественной избирательной системы

Российская избирательная система эволюционирует от выборов к выборам. Она пережила необходимые первые этапы: и родовые муки, и юношество. Теперь предстоят этапы зрелости, взросления и дальнейшего совершенствования. Основные положения и законы приняты, хотя те или иные отдельные гарантии, механизмы или элементы избирательной системы, разумеется, нуждаются в доработке.

К огромному сожалению, на выборах депутатов Государственной Думы 2016 года явка избирателей показала отрицательную динамику. Это говорит о наличии у граждан сомнения, что действующая избирательная система в полной мере и в высокой степени отражает их интересы и волеизъявление. Причины, конечно, глубинные, но мне представляется, что в ряде отдельно взятых российских регионов общество было травмировано некоторыми электоральными отклонениями и аномалиями и проблема возвращения и возврата доверия к избирательной системе в них – вопрос дальнейшей работы как депутатов, так и Совета Федерации, ЦИК России и политических партий.

Вызывает сожаление и то, что одной из основных тенденций в выборах депутатов Государственной Думы является возрастание объема документов, представляемых в ЦИК России политическими партиями и кандидатами в депутаты. Хотя перечень этих документов зачастую носит противоречивый и несистематизированный характер. Политическая партия представляет для регистрации больше 10 000 листов документов, а это просто неоправданно много.

Хотелось бы сказать несколько слов о деятельности малых партий. На мой взгляд, функционирующие у нас малые партии, хоть и прошли четыре избирательных цикла в течение последних пяти лет, все-таки не прошли проверку зрелости. А норма в 500 членов, необходимых для создания федеральной партии, отвечала реалиям в 2012 году. Сегодня она устарела. По итогам прошедших избирательных циклов можно сказать, что

ДИДЕНКО Алексей Николаевич – председатель Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва

столь льготная мера практически не позволяет малым партиям включиться в активный избирательный процесс и добиваться высоких результатов. Считаю, что эта планка должна постепенно увеличиваться, чтобы в нашей политической системе остались только те политические партии, которые пользуются хотя бы какой-то минимальной поддержкой избирателей.

На выборах депутатов Государственной Думы восьмого созыва мы предлагаем ограничить число партий-участников со списками кандидатов и кандидатами по одномандатным округам только теми политическими партиями, у которых минимум 200 000 членов партий или не менее 200 депутатов любого уровня.

По поводу изменений в избирательное законодательство отмечу, что мы неоднократно заявляли об их необходимости. Например, в отношении губернаторских выборов позиция ЛДПР такова: это – громоздкая конструкция, которую необходимо совершенствовать, чтобы дать возможность выдвигать кандидатами в губернаторы представителей политических партий, получивших поддержку на выборах депутатов Государственной Думы. Ведь на выборах президента страны они обладают этим правом. Налицо некоторый перекосяк и диссонанс несоответствия.

Досрочное голосование на последних выборах президента США достигло 45 миллионов человек. Но день голосования там – второй вторник ноября после второго понедельника. Это полноценный рабочий день, именно поэтому американская традиция имеет такие высокие показатели досрочного голосования. У нас выборы проходят в воскресенье, а люди голосуют досрочно! Причем в избирательном губернаторском цикле 2014 года в отдельно взятых субъектах показатели досрочного голосования достигали 20–25 процентов. Здесь явно не обошлось без применения элементов определенных манипулятивных технологий.

Поэтому мы в ЛДПР предлагаем проводить выборы в будний день, – например в понедельник, – с возможностью предоставления отгула или дополнительного выходного дня. Подобное изменение стимулировало бы высокую явку и повысило бы интерес граждан к избирательной системе. Ведь многие из активной части населения – студентов, молодежи – в выборах не участвуют по одной простой причине: в России существует традиция проводить выходные определенным образом: кто-то по грибы ходит, кто-то с семьей за город, на дачу, что угодно. По этой традиции люди живут, и от этого никуда не денешься.

Что касается голосования на дому, то это, как и досрочное голосование, с одной стороны, гарантия для удобства реализации избирательных прав гражданами, с другой – здесь высоки риски вмешательства в этот процесс всевозможных технологий. Поэтому, на наш взгляд, единственный способ избежать и не сомневаться в этих институтах – это отменить и досрочное голосование, и голосование вне помещения для голосования.

По итогам выборов 2016 года можно сказать, что комплексы электронного голосования (КЭГ) вызвали некоторое непонимание, даже волну

критики со стороны возрастных избирателей. По личному опыту могу сказать, что на участках с КЭГ избиратели пенсионного возраста весьма негативно отзывались о тех лицах, которые придумали эти машины. И наоборот, комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБ) более близки к старой схеме – в них бумажный бюллетень, процедура сканирования.

При этом КОИБ организационно упрощает процесс голосования, добавляет в него оперативности и не вызывает отторжения у старшего поколения избирателей. К тому же если мы повсеместно внедрим КОИБ, то сможем отказаться от практики ночного подсчета голосов, так как еще до наступления темноты можем подвести итоги.

Мне кажется, нам пора начать обсуждение вопроса о дистанционном голосовании. Те граждане, кто активно пользовался электронной цифровой подписью при контактах с системой государственных услуг, заполнял налоговые декларации, понимают, что уровень защиты подобной электроники достаточно высок, чтобы в ней не сомневаться. У меня гораздо больше сомнений вызывает человеческий фактор при манипуляциях с бумажным бюллетенем или со списками избирателей.

В заключение хотелось бы коснуться вопросов агитации. На наш взгляд, из агитационных кампаний нужно убрать большие деньги, иначе всякий раз будет побеждать не лучший кандидат, а тот, у кого большой финансовый ресурс. Наша партия предлагает модель, близкую к японской, где кандидаты, участвующие в выборах, имеют эквивалентные формы и объемы агитации, в том числе наружной агитации и эфирного времени, в течение короткого агитационного периода в 10 дней. Продолжительные агитационные ристалища, по нашему мнению, часто связаны с «черными» технологиями и не приводят к увеличению явки избирателей на выборах.

Названные мной меры, на взгляд депутатов нашей фракции, смогут вернуть подорванное в некоторых субъектах доверие к избирательной системе.

Электоральное милосердие, или Затишье перед бурей

Избирательная система в наиболее выпуклом и понятном виде проявляется в средствах массовой информации, которые для того и существуют, чтобы отражать реальность, и в том числе реальность политическую.

Попробую вкратце проанализировать, как в прошедшем политическом сезоне происходило отражение в СМИ тех или иных политических и юридических процессов, связанных с выборами в Государственную Думу. По направлению деятельности я больше связан с юриспруденцией в сфере выборов и конкретно с судебным направлением, поэтому основное внимание в моих исследованиях уделено судебным делам.

В центральных СМИ, как говорят, за отчетный период было опубликовано порядка сорока текстов, примерно половина которых довольно характерна по своему содержанию и отражает общие тенденции. Часть этих публикаций была посвящена конкретным судебным делам, на мой взгляд, достаточно показательным именно в этом сезоне, который для многих журналистов и политиков ознаменовался периодом судебно-юридической оттепели.

Это видно по обзорам СМИ. Приведу заголовки, по которым уже видно, о чем идет речь. Например, «Короткий век электорального милосердия». Текст о том, что, хотя интерес участников выборов к юридической зачистке конкурентов никуда не делся, суды снимают с выборов все меньше кандидатов. Или вот из той же серии: «Процессы снятия кандидатов перекечевали из кабинетов избиркомов в залы судов».

Вот заголовок, который мне нравится больше всего: «Кандидаты и партии поверили Центризбиркому» (газета «Ведомости»). Здесь рассказ о том, что для защиты своих прав участники выборов все чаще обращаются в ЦИК России, а не в суды.

Наметилась четкая линия в СМИ считать этот политический сезон временем, когда кандидатов в судах стали снимать с выборов намного меньше. И отчасти эта позиция имеет под собой совершенно четкое основание и материальное наполнение. Даже среди моих коллег сложился такой анекдот, что Судебную коллегия по административным делам

Верховного Суда можно переименовать в Судебную коллегия по административному гуманизму. Со стороны судов подход действительно стал довольно гуманным, и в ряде спорных ситуаций суды становились на сторону кандидатов. Подобные случаи встречались и раньше, но очень редко.

Например, причина, которая во многих региональных судах привела к снятию кандидатов в депутаты с выборов, – неуказание ИНН несовершеннолетних детей в «президентских справках» о доходах и имуществе – в целом ряде дел (порядка 10 дел) Верховным Судом была отвергнута. Более того, было указано, что это обстоятельство не является основанием для снятия кандидата с выборов.

Аналогичная ситуация сложилась со справкой об остатке средств на счете, которая прилагается к первому финансовому отчету. В Нижегородской области и в Ханты-Мансийском автономном округе за это активно снимали кандидатов. Было опять же порядка десяти дел. Верховный Суд в части Ханты-Мансийского автономного округа по этому основанию восстановил кандидатов, поскольку требование об указании в справке было только в инструкции, а не в законе. А по Нижегородской области оставил их снятыми, поскольку соответствующее требование было прописано непосредственно в законе Нижегородской области.

То есть в случаях, когда закон был достаточно однозначным, суд занимал формальную сторону дела. А там, где были возможности для какого-то коридора, возникал некий судебный гуманизм.

Аналогичная ситуация сложилась и с источниками происхождения зарубежного имущества, которое указывается в «президентских справках». По этому основанию было несколько дел в Верховном Суде, и ни одно из них не привело к снятию кандидатов. Хотя с формальной точки зрения, особенно если мы вспомним пресловутые случаи снятия за про черк в «президентских справках», это могло привести к снятию.

И еще один достаточно показательный пример из судебной практики – это логотипы социальных сетей, которые используются в листовках. Напомню, что существует обширная региональная практика судов регионального уровня, когда за использование логотипов Твиттера, Фейсбука в листовках кандидаты лишались регистрации. В этом году в Верховном Суде было три дела: Омск, Московская область и СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ судились с политической партией «Родина». Во всех трех случаях суд не нашел основания для отмены регистрации. А в случае с Омском прямо признал, что использование логотипов социальных сетей не является основанием для отмены регистрации, если оно не несет никакой иной агитационной окраски, а нужно для обозначения способа связи с кандидатом.

На этом перечень дел, по которым проявлялся неожиданный гуманизм, заканчивается. Если проанализировать весь остальной массив судебной практики этого политического сезона (почти триста судебных

дел только в Верховном Суде), очень многие основания, ранее применявшиеся судами, фактически не изменились.

Суды продолжали отменять регистрацию кандидатов в депутаты за те же прочерки в «президентских справках», хотя очевидно, что это – чисто формальное нарушение, связанное с неправильным заполнением документов. Непредоставление «президентских справок» в отношении детей тоже приводило к снятию кандидатов.

Ко времени завершения избирательной кампании 2016 года было принято Постановление Конституционного Суда, нашедшее свое отражение в СМИ и оценивавшееся как судьбоносное. В нем, с одной стороны, была полностью легитимирована практика жестких требований к заполнению «президентских справок» и было указано, что это требование основано на законе и подлежит неукоснительному выполнению, а любое его нарушение может и должно вести к сообразной ответственности. С другой – Конституционный Суд неожиданно резко и определенно высказался по вопросу донесения документов, ранее не предоставленных в избирательную комиссию.

Раньше существовала некая дуальная практика в судебных органах и в системе избирательных комиссий, и судебные органы выступали за то, что донесение документов, в принципе, возможно в пределах определенных сроков: либо к крайнему сроку сдачи документов на регистрацию, либо в соответствии с пунктом 1.1 статьи 38 Федерального закона № 67-ФЗ. ЦИК России полагала, что донесение документов невозможно и представление впоследствии документов, не переданных изначально, является нарушением, которое, в зависимости от того, какой документ не был представлен, может вести и к снятию.

Напомню конкретное дело, которое завершилось в ЦИК России одним образом, а в Верховном Суде – другим. Это дело Евгения Тарло (по Ярославской области), по которому ЦИК России решила, что отказ в регистрации был законным в связи с несвоевременным представлением документов, а Верховный Суд его кандидата восстановил.

Решение Конституционного Суда, по крайней мере в том виде, в каком оно изложено, на мой взгляд, должно повлечь за собой изменения в судебной практике в сторону того, что представление документов – это одномоментный процесс и нужно сдавать все документы сразу. А доносить их, вернее, исправлять недостатки, можно только в тех случаях, которые описаны в пункте 1.1 статьи 38 Федерального закона № 67-ФЗ. И не более того. То есть ограничительному толкованию эта норма не подлежит.

Также сохранилось основание, связанное с судимостью, которое в минувшем политическом сезоне обросло некоторыми новыми гранями. Например, из дел по Тоторкулову и Казакову стало очевидно, что судимость сохраняет свое действие для смысла избирательного законодательства и в том случае, когда обвинительный приговор был отменен в надзорном порядке за недоказанностью состава преступления, и в том случае,

когда при вынесении обвинительного приговора был применен акт амнистии.

Это были пограничные ситуации, в которых маятник судебной системы мог качнуться и как-то по-другому, но он качнулся именно в эту сторону. И это достаточно показательно.

Никуда не делись так называемые партийные перебежчики, то есть люди, которые, выйдя из одной партии, выдвигаются от другой, и при этом у них, скажем так, незавершенные отношения с той партией, из которой они вышли. Таких кандидатов тоже было довольно много. И есть только один случай, когда человек выполнил все требования уставных документов и закона, и суд восстановил его на выборах, несмотря на то, что ему было отказано в регистрации. Во всех остальных случаях, когда допускались какие-то ошибки при заполнении документов о выходе из партии, суды приходили к выводу, что, не выполнив достаточно тщательно процедуру выхода, человек не имеет права выдвигаться от другой партии.

В частности, один из пограничных случаев – случай Косенкова из Карелии, который был сторонником одной партии. И в связи с этим в соответствии с уставными нормами и с практикой Верховного Суда он не являлся членом партии. То есть можно было полагать, что он, имея такой особый статус в партии, не является ее членом и, соответственно, не связан правилами о невозможности выдвижения от другой партии. И Карельский суд его на выборах восстановил, а Верховный Суд снял. Тоже достаточно показательно.

Прошедший политический сезон отметился необычно высоким процентом отмены решений первой инстанции в Верховном Суде. Обычно он недостаточно высок – 3–4 процента. В этом году доходило до 10 процентов.

Довольно резонансными по упоминаниям в СМИ стали первые ласточки – это дела Обухова и Соловьева, которые по разным основаниям лишились своих регистраций.

Дело Соловьева – как раз пример того, что забывчивость при сдаче документов ведет к лишению статуса кандидата в депутаты, поскольку Соловьев, по его словам, перепутал папки с листами поддержки. На следующий день принес нужную папку. Но избирательная комиссия посчитала, что он уже не может ее представлять и не может быть зарегистрирован на основании этих документов. Тверской областной суд и Верховный Суд с этим согласились.

Дело Обухова интересно тем, что оно трактовалось на разных уровнях по-разному. Но тем не менее, исходя из конечного набора судебных решений, стало очевидно, что взросление дочери в период между объявлением избирательной кампании и представлением документов в избирательную комиссию не избавляет кандидата от необходимости все-таки в отношении нее представлять необходимые документы. В связи с этим я полагаю, что было, несомненно, какое-то количество решений.

По итогам политического сезона можно сказать, что определенное потепление наступило. СМИ и многие эксперты придерживаются такого же мнения. Но говорить о том, что ледниковый период, основанный на судебном отсеке, закончился, пока оснований нет. Думаю, что мы сейчас находимся в начале пути. Следующий год покажет, есть у кандидатов надежда на судебный либерализм или нет.

О «дорожной карте» совершенствования избирательного законодательства

Международные организации, которые наблюдали за выборами в Российской Федерации, как правило, отмечают, что избирательное законодательство в целом соответствует международным избирательным стандартам либо, как выразилась миссия БДИПЧ ОБСЕ, обеспечивает приемлемые условия для проведения демократических выборов.

Экспертные дискуссии о путях возможного совершенствования избирательного законодательства обычно показывают существование целого спектра интересных, но нередко противоположных и даже взаимоисключающих предложений. В связи с этим, рассматривая этот вопрос, целесообразно было бы, обобщив все инициативы, выработать своего рода «дорожную карту». То есть выделить те предложения, которые уже сейчас однозначно поддерживаются экспертным сообществом и могут быть реализованы в кратчайшие сроки (это в основном технические изменения законодательства, направленные на детализацию отдельных избирательных процедур), и инициативы, не имеющие однозначной поддержки экспертного сообщества, требующие дополнительного обсуждения и поиска компромиссных решений.

Ко второй категории можно было бы отнести, например, проблему кодификации избирательного законодательства, активно обсуждаемую в течение последних нескольких лет. Идея кодификации вряд ли является в настоящее время наиболее актуальной, поскольку реальная угроза коллизий федеральных законов может произойти лишь на федеральных выборах – парламентских и президентских. С учетом достаточно частого внесения изменений в избирательное законодательство необходимо заблаговременно до начала федеральных кампаний проводить работу по анализу и устранению таких противоречий между Федеральным законом об основных гарантиях и специальными законами.

Вместе с тем нередко призывы некоторых экспертов к кодификации избирательного законодательства, по существу, скрывают за собой продвижение разработанного несколько лет назад группой экспертов проекта Избирательного кодекса, предполагающего, скорее, не кодификацию, а

существенное изменение законодательства, оценка которого экспертным сообществом далеко неоднозначна. Именно эти изменения, а не название избирательного закона должны стать предметом широкой дискуссии в обществе.

Важным направлением работы является выработка принципов разграничения полномочий по вертикали между органами публичной власти в регулировании вопросов выборов. В настоящее время в Федеральном законе об основных гарантиях недостаточно системно выражены те полномочия, которые предоставлены субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям. Например, в вопросе финансирования полностью отсутствует федеральное регулирование размеров избирательных фондов на региональных и муниципальных выборах, что создает ситуации, когда на выборах одного и того же уровня, проходящих в один день, размеры избирательных фондов в пересчете на одного избирателя различаются в десятки раз в разных регионах.

В данном вопросе на федеральном уровне необходимо установить минимальный и максимальный размеры, предоставив субъектам Федерации возможность регулирования в допустимых пределах. В то же время в ряде случаев можно было бы расширить полномочия субъектов Федерации, например, предоставив им возможность дополнить перечень субъектов, уполномоченных вносить кандидатуры в составы избирательных комиссий, или скорректировать трехдневный срок для представления списков наблюдателей в территориальную избирательную комиссию, поскольку где-то трехдневного срока может быть недостаточно для того, чтобы ТИК передали эти списки участковым комиссиям в силу их удаленности.

В настоящее время очевиден рост интереса структур гражданского общества к наблюдению за избирательным процессом, а также активность некоторых организаций по предложению своих кандидатов в состав избирательных комиссий. В связи с этим можно было бы предусмотреть обязательность назначения одного члена избирательной комиссии субъекта Российской Федерации по предложению институтов гражданского общества: согласованному предложению общественной палаты субъекта Российской Федерации, совета по правам человека при губернаторе и уполномоченного по правам человека субъекта Российской Федерации (в случае отсутствия такого института на региональном уровне полномочия могут быть реализованы федеральным институтом). Такой механизм позволил бы обеспечить представительство гражданского общества в избирательной комиссии, сделав максимально открытым процесс подбора кандидатуры и максимальный учет интересов всех структур гражданского общества, а также обеспечить внутренний общественный контроль за деятельностью избирательных органов.

Также можно было бы рассмотреть возможность назначения наблюдателей общественными объединениями, отвечающими определенным квалификационным требованиям (уставные цели, срок регистрации и т.п.).

В качестве альтернативного решения можно предложить предоставить такое право институту общественных палат, которые могли бы либо проводить отбор общественных организаций, уполномоченных назначать наблюдателей, на основе законодательных критериев, либо самостоятельно назначать их.

Что касается пятилетнего срока полномочий участковых избирательных комиссий, то оценить правильность этого решения можно на основе анализа изменений в составе участковых избирательных комиссий. В среднем, за неполный срок полномочий поменялось более трети членов УИК, нередко составы комиссий сменились полностью, а иногда и неоднократно. Сформировать устойчивый постоянный коллектив, действующий на общественных началах, который собирается не чаще раза в несколько лет, крайне сложно: люди меняют место жительства, работы и т.п. В целом нет мотива, который удерживал бы этот коллектив в течение пятилетнего срока. Таким образом, этот срок является скорее декларативным, чем реально действующим. При этом механизм замены членов УИК из резерва составов УИК требует дополнительной нагрузки на ТИК и избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, а проверка на отсутствие судимости проводится не непосредственно перед назначением, а перед включением в резерв составов, иногда теряя актуальность на момент назначения.

За такой срок полномочий нередко утрачивается связь члена комиссии с ее председателем, вышестоящей комиссией и субъектом предложения кандидатур, возникают ситуации, когда вывести члена комиссии невозможно ввиду отсутствия его заявления, а реально в работе комиссии он не участвует. При этом случаи применения нормы о признании члена комиссии решением суда систематически не выполняющим свои обязанности единичны из-за сложности процедуры и недостатка правовой грамотности участковых комиссий. Такие случаи не только снижают работоспособность комиссий, но и сводят на нет принцип партийного представительства в них, поскольку, как показывает практика, чаще всего утрачивают связь с комиссией именно члены, назначенные по предложениям оппозиционных политических партий.

Кроме того, следует отметить, что именно пятилетний срок полномочий породил очередную «серую» технологию сбора заведомо недействительных подписей избирателей членами участковых избирательных комиссий, что в ряде случаев влечет отказ в регистрации кандидатов, списков кандидатов. Формирование же составов УИК после завершения процесса сбора подписей исключило бы возможность применения указанной технологии.

Реализация программ обучения членов УИК и резерва составов УИК осложняется отсутствием в законодательстве положения, обязывающего работодателя предоставить возможность участия в них посредством предоставления дополнительного оплачиваемого отпуска на соответствующую

щий период, и невозможностью компенсации потери дохода в связи с участием в обучении избирательными комиссиями (сохранение средней заработной платы). В первую очередь это негативно сказывается на обучении членов комиссий, работающих в коммерческих организациях.

В связи с этим целесообразно вернуться к существовавшей ранее модели формирования комиссий для организации конкретных выборов в ходе избирательной кампании после завершения регистрации кандидатов. Кроме прочего, это позволит обеспечить более эффективное представительство политических партий, участвующих в конкретных выборах на конкретной территории, повысить заинтересованность членов комиссий в работе в их составе, стимулировать участие в работе комиссий представителей гражданского общества. При этом сам институт резерва составов следует сохранить, включая в него тех, кто работал в избирательных комиссиях, и предоставляя им приоритет при формировании комиссий на следующих выборах.

Необходимо упростить требования закона, касающиеся работы участковых избирательных комиссий, существенным образом упростить документооборот участковых комиссий. Нередко составление и заполнение различных отчетных документов, носящих формальный характер и не влияющих на организацию голосования, существенным образом осложняет работу комиссии, отвлекает ее членов от непосредственной организации процесса. При этом иногда смысл документа остается непонятным даже для членов УИК.

В том числе и с этой точки зрения, необходимо развивать все, что касается автоматизации работы комиссий всех уровней, включая внедрение QR-кода, автоматизации ввода данных протоколов в ГАС «Выборы», проверку контрольных и логических соотношений и т.п.

Следует подумать и о необходимости внедрения электронного документооборота между кандидатами, политическими партиями и избирательными комиссиями. В избирательном процессе такая система особенно актуальна в связи с необходимостью оперативного обмена документами. Это касается и возможности представления агитационных материалов, заявлений, обращений и жалоб, а также получения документов от избирательных комиссий и судов. Можно было бы проработать несколько возможных путей такой связи: использование портала государственных услуг, создание личного кабинета кандидата, партии – либо, как минимум, внедрить практику направления документов по электронной почте при условии подтверждения адреса соответствующим заявлением в комиссию. При этом минимальный шаг – предусмотреть обязанность участников избирательного процесса сообщать о таком адресе в комиссию, подтверждая его в качестве официального для обмена документами с комиссией.

Обращает на себя внимание тот факт, что в результате изменений, внесенных в законодательство перед федеральными выборами, появились

три принципиально разных порядка назначения и подтверждения полномочий трех основных субъектов, имеющих право присутствовать в помещении для голосования (член комиссии с правом совещательного голоса, наблюдатель, представитель средства массовой информации). При этом значительное количество конфликтных ситуаций возникает из-за того, что и члены комиссий, и сами присутствующие нечетко понимают свой правовой статус, не знают, какие документы, в какую комиссию и в какой срок должны быть представлены для его подтверждения. Необходимо максимально синхронизировать этот процесс, т.е. оставив три статуса, устранить различия в порядке их назначения.

Наконец, необходимо исключить «мертвые» нормы, которые никогда не украшают законодательство. Очевидно, что таковым является новый порядок удаления наблюдателей, отстранения от работы в комиссии ее членов. И дело не только в политическом запрете, который был установлен ЦИК России, но и главным образом в том, что процессуальное законодательство на сегодняшний день не обеспечивает реализацию этой нормы: Федеральный закон об основных гарантиях устанавливает, что основанием является решение суда, а Кодекс административного судопроизводства не предусматривает не только порядка рассмотрения соответствующего заявления, но и самой возможности обращения с таким заявлением и возбуждения административного дела. Этот очевидный правовой пробел следует устранить.

При этом необходимо на основе изучения нашей практики, зарубежного опыта и экспертного обсуждения выработать механизмы, позволяющие исключить злоупотребления как со стороны избирательных комиссий, так и со стороны наблюдателей и гарантировать нормальный ход голосования. Это возможно либо посредством внесения изменений в процессуальное законодательство, либо посредством отказа от судебного порядка удаления, например, с предоставлением соответствующих полномочий вышестоящей избирательной комиссии по обращению участковой, хотя в большинстве государств такие решения принимаются участковыми избирательными комиссиями самостоятельно, а в некоторых странах – единолично председателями комиссий. В любом случае сложившаяся сегодня ситуация в этом вопросе должна быть исправлена.

О феномене судейского активизма

На протяжении почти четверти века Межпарламентская ассамблея СНГ ведет мониторинг электоральных процессов на постсоветском пространстве. Прежде всего, конечно, в государствах – участниках Содружества Независимых Государств. А основательно, в формате ОБСЕ с известными улучшениями и дополнениями этот мониторинг ведется с 2007 года – с появлением Международного института и введением двух фаз: краткосрочного и долгосрочного мониторинга, а также с составлением фундаментального юридического заключения о нормативном регулировании. Причем если сначала при проведении мониторинга выборов учитывалось только законодательство, то сейчас учитываются и подзаконное регулирование, и правоприменительная практика в соответствии с международными стандартами, и составление соответствующих рекомендаций национальным органам по результатам проведения мониторинга, то есть рекомендаций о совершенствовании законодательства, об устранении препятствий, которые мешают максимальному сближению с международными стандартами, закрепленными прежде всего в главном для Межпарламентской ассамблеи СНГ документе – Конвенции о стандартах демократических выборов СНГ (Кишиневская Конвенция).

Мне хотелось бы обратить внимание на такой наиболее болезненный и острый вопрос, как положение с международными стандартами в правоприменительном поле Российской Федерации после внесения в 2015 году известных новелл в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». Тогда Конституционный Суд получил возможность признавать решение наднациональных органов (а мы понимаем, что прежде всего речь идет о решениях конкретного наднационального органа – Европейского Суда по правам человека) неисполнимыми на основании несоответствия Конституции Российской Федерации. Европейский Суд по правам человека генерирует немало решений, связанных с электоральными вопросами, которые, в свою очередь, органично или неорганично, но имплементируются в практику ОБСЕ, закрепляются в соответствующих рекомен-

дациях БДИПЧ и перетекают в европейские избирательные стандарты. С учетом этого обстоятельства, вышеназванные новеллы в федеральное законодательство не были, что называется, богом из машины. Они логически вытекали из предшествующей истории довольно обнадеживающих, но вместе с тем противоречивых отношений страсбургской практики и конституционного регулирования.

Надо сказать, что относительно избирательных вопросов по решениям Европейского Суда по правам человека Конституционный Суд традиционно выступал в роли культуртрегера, то есть просветителя или институции, способствующей усвоению страсбургских рекомендаций в правоприменительное поле Российской Федерации. Но вместе с тем мы сталкиваемся с феноменом судейского активизма. Видимо, это неизбежно как следствие глобализации, желания ускорить процессы некоего единения, в том числе правового, на почве каких-то единых принципов, которые представляются наилучшими членам наднациональных правоприменительных органов. Термином «феномен судейского активизма» в англосаксонской и англоамериканской теоретико-правовой литературе характеризовались попытки судей Верховного суда США посредством изменений и дополнений ускорить конституционное развитие Соединенных Штатов. Сейчас мы с этим сталкиваемся на наднациональном уровне.

Например, появляется известное всем решение от 19 апреля 2016 года по делу «Анчугова и Гладкова» о том, что заключенные должны обладать активным избирательным правом, прямо противоречащее текстуальному предписанию Конституции Российской Федерации. Понятно, что Конституция – это акт учредительной власти, выражающей суверенитет, закрепляющей суверенитет, и в связи с этим, пока государство существует, пока государственность полностью не передана на попечение наднациональных институций, конституционный текст превалирует над всеми другими. В вышеназванном решении была зафиксирована сакраментальная фраза о том, что «могут быть решения наднациональных институций, в деятельности которых принимает участие Российская Федерация, неисполнимы». Данная категория была закреплена впервые, по предыдущим подобным делам (например, по делу Маркина) варианты были более паллиативные – по ним Конституционный Суд Российской Федерации указывал оптимальные варианты механизма решения Европейского Суда. Здесь впервые прозвучало слово «неисполнимость».

Но я предлагаю обратиться к тексту этого решения и посмотреть на внутреннюю логику и внутреннюю позицию Конституционного Суда, который обратил внимание на то, что да, безусловно, неисполнимо в той части, в которой это противоречит Конституции. Но вместе с тем это решение содержит предложение законодателю по видоизменению шкалы наказаний, с тем чтобы, в принципе, за малозначительные преступления не назначалось уголовное наказание, а заменялось колонией-поселением,

и тогда уже активное избирательное право могло быть вручено наказанным лицам.

Эти общие моменты выводят нас на заключение более конкретного плана. Дело в том, что Российская Федерация в лице Конституционного Суда в том числе, несмотря ни на какие обстоятельства, несмотря ни на отзыв подписи под Римским статутом о Международном уголовном суде, ни на новеллы Федерального конституционного закона, не выходит из круга своих международных обязательств. Просто проложен очень важный, очень точный водораздел между потенциалом, который закреплен в уставе тех или иных наднациональных органов, и потенциалом, который является составной частью и связан с международным обязательством Российской Федерации, и тем, что мы называем «феномен судейского активизма».

И в этом отношении Конституционный Суд Российской Федерации опирается на европейский опыт, в том числе на позицию Федерального суда Федеративной Республики Германия, на конструкцию об ограниченной правовой силе решения Европейского Суда (дело Георгия Львова и так далее). Как на отрадное явление, я хотел бы сослаться на заключение Венецианской комиссии, которое она приняла по этим новеллам и обнародовала в июне 2015 года. Комиссия, естественно, высказала критические замечания и вместе с тем признала в своем заключении, что сами по себе новеллы не означают полного отказа Российской Федерации от международных обязательств. Более того, апробирование этих новелл в известном решении Конституционного Суда от 19 апреля 2016 года показывает, что Российская Федерация в целом продолжает оставаться на почве международного права, в том числе и применительно к электоральной проблематике, поводом для которого и стало «дело Анчугова и Гладкова».

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации может и должна учитывать правоприменительную практику Конституционного Суда. В своих одинаково обязательных решениях, постановлениях, определениях Конституционный Суд корректирует и смягчает очевидные неуклюжие, неудачные обороты законодательных конструкций, амортизирует, скажем так, может быть, и не сознательные, но некие удары законодателя по избирательной системе. Последним примером подобных решений может служить определение Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июля 2016 года № 1358-О по жалобе о присутствии представителей СМИ на избирательных участках. Суть проста: в законе указано, что для присутствия представителей СМИ на избирательных участках требуется двухмесячный трудовой опыт и т.д. Конституционный Суд разъяснил, как надо применять это положение. Если вчитаться в данное определение, то можно увидеть, что этим определением снимается масса трудностей, которые вытекали непосредственно из текстуального предписания законодателя.

Решение должно быть за избирателем

Мне кажется, что мы как-то потеряли ориентиры. Звучит множество самых разных предложений со стороны научного и экспертного сообщества, организаторов и участников выборов, представителей партий и общественных организаций. Но добрая часть из них ни с точки зрения юриспруденции, ни с точки зрения политической науки друг с другом не стыкуется.

Представители юридического сообщества, как обычно, оперируя категориями «должного», выдвигают свои версии о том, как должно то или иное действие совершаться, та или иная норма выполняться. И если некая норма, которая регулирует выборы и избирательный процесс, не выполняется или плохо выполняется, то стоит ее улучшить или предложить вместо нее новую и более совершенную, и все наладится.

Так вот, с моей точки зрения, не наладится.

У политологов свои научные категории. Обычно они описывают реальность в категориях «реально». Хотел бы в связи с этим поделиться своими ощущениями от разговоров с самыми разными политтехнологами, работающими, как водится, на все имеющиеся на российском политическом поле структуры, до которых дотягиваются. Когда они узнают, что я представляю движение «Голос», то довольно часто начинают откровенничать примерно в такой форме: «Мы к вам со всем уважением (мы тоже за честные выборы и все такое), но если надо победить на выборах, сделать результат, я этого добьюсь всеми средствами, которые у меня есть. И нужного мне результата достигну. Надо будет напоить избирателей – напою. Надо будет приводить их на участок – приведу. Нужно «досрочку» мобилизовать – и этой возможностью воспользуюсь» и т.д.

Тут какие угодно нормы не придумывай, все равно найдутся способы, как их можно обойти. Это как бесконечная «гонка вооружений» между государствами. Мы придумываем нормы, которые с нашей точки зрения позволяют сделать избирательный процесс более жестко контролируемым, но на любое формальное правило всегда найдется (и находится) неформальный способ его обойти. Поэтому надежды на то, что мы созда-

КОВИН Виталий Сергеевич – старший научный сотрудник Пермского научного центра Уральского отделения РАН, эксперт движения «Голос»

дим какую-то идеальную избирательную систему или идеальную процедуру работы избирательных комиссий в день голосования, с моей точки зрения, беспочвенны.

Существуют примеры разных стран, где избирательные процедуры написаны весьма общо, абстрактно и неконкретно, но вроде как выборы от этого становятся менее легитимными. Но этот, с точки зрения российской практики, недостаток формальных правил в тех странах компенсируется прежде всего общественно-политическим консенсусом, некими неформальными договоренностями, которые возникают между участниками выборов в конкурентной среде.

Например, мы были в Сербии в качестве международных наблюдателей за выборами. Так вот, там при подсчете голосов на участке с точки зрения законодательства было нарушено все, что возможно. Но при этом в «нарушении» участвовали представители всех четырнадцати партий, которые баллотировались. Они все делали вместе: считали, путали, снова считали и т.д. В конце концов, все вместе были «удовлетворены» результатами, которые получили, и на этом разошлись без претензий друг к другу. Поскольку ни у кого из представителей политических партий не было никаких препятствий и ограничений на участие в процессе подсчета, все они были в равных условиях.

Мы стоим перед неким условным выбором, перед некой дилеммой: идти дальше по этому пути, все жестче и жестче контролируя участников избирательного процесса, придумывая все новые и все более строгие правила, которые им будет сложнее обойти, либо попытаться основательно реформировать систему? Сделать ее менее сложной, но при этом, чтобы доступ в эту систему и для избирателей, и для всех партий и кандидатов без исключения был проще и свободнее. И тогда конкурентность выборов естественным образом повысится, а более высокая конкуренция, соответственно, позволит участникам выборов более пристально контролировать друг друга. И в итоге они смогут достичь консенсуса по поводу итогового результата выборов.

Мы говорим, что у нас избирательные комиссии плохо подготовлены. То ли мы их мало учим, то ли плохо учим. Я хотел бы обратить внимание, что в составах участковых избирательных комиссий, как правило, присутствуют наиболее образованные люди местного сообщества: учителя, врачи, педагоги высшей школы, инженеры. Практически все они имеют высшее образование. Более подготовленных людей с точки зрения знаний и компетенций на местах найти довольно сложно. При этом именно эти люди очень часто не соблюдают процедуры, которые требуется соблюдать.

А может быть, дело не в качестве подготовки членов комиссий. Что за процедуры, которые человек с высшим образованием в течение десяти дней не может освоить? Или они слишком сложные, если достаточно образованный член комиссии не способен их освоить, или дело совершенно в другом, в том что человек просто не хочет это делать. Но ведь участ-

ники избирательного процесса самые разные, однако не получается соблюдать процедуры слишком уж у многих. На мой взгляд, как говорят, корень зла нужно искать в другом.

Проблема в том, что у нас сложился приоритет результатов, а не приоритет избирательных процедур, при котором важно получить конечный результат с нужными конечными циферками и с такими же нужными итоговыми данными, а не соблюсти норму закона.

При общении с членами избирательных комиссий самого разного уровня я очень часто наблюдал у них непонимание: зачем эта конкретная процедура нужна именно здесь? Почему я должен этот несчастный бюллетень вот так перекладывать, а не считать так, как мне удобно? И так по многим процедурным вопросам.

Я хочу напомнить, что по одному из определений демократия – это есть неопределенность результата при определенности процедур. То есть приоритет процессуального подхода – это то, что должно стать главным для нас. К сожалению, приоритет в соблюдении этих правил у нас, как в обществе в целом, так и среди участников выборов, на мой взгляд, практически отсутствует. Думаю, нам на этом и нужно сосредоточиться.

У нас много разговоров по поводу явки избирателей. Много предложений о том, что так как явка низкая, то нужно перенести день голосования на другое время года. Но я уверен, что даже в сентябре можно добиться вполне высокой явки. Норвежцы тоже голосуют в сентябре, и у них явка избирателей достигает почти 80 процентов. Но там избиратели прекрасно понимают, что в тех конкурентных условиях, которые наличествуют в Норвегии, именно от их выбора зависит будущее страны, качество власти, качество жизни всех норвежцев. Человек пойдет голосовать в любое время года, но только если поймет, что от его выбора что-то зависит. Иначе он придумает для себя какие угодно оправдания, чтобы в выборах не участвовать. Во время второго тура губернатора Иркутской области явка избирателей оказалась выше, чем в первом. И только потому, что люди поверили в силу собственного волеизъявления. В то, что они решают. Вот и пришли, опровергнув все прогнозы.

Векторы развития избирательного законодательства

Единого вектора в развитии избирательного законодательства, которое по своей сути довольно переменчиво, в мире не существует. Если ретроспективно проследить за состоянием, скажем так, генеральной линии развития избирательного законодательства различных стран в течение последних двух десятилетий, то обнаружим некоторые важные аспекты: расширение практики проведения выборов, увеличение круга избираемых должностных лиц и органов власти и сокращение сроков их избрания. Сейчас же отчетливо проявляется встречная тенденция (назовем ее первой): сокращается число избираемых должностных лиц и органов власти.

Эта тенденция не случайна и вполне оправданна. Во-первых, частые выборы расшатывают политическую ситуацию. Во-вторых, из-за частых избирательных кампаний жизнь избирателей может превратиться в постоянный цикл участия в выборах, что недопустимо. В-третьих, частые выборы негативно сказываются на таком важном качестве государственного аппарата, как профессионализм. Для того чтобы научиться управлять государством, недостаточно пройти через горнило выборов.

Относительно недавно наблюдалась еще одна весьма устойчивая тенденция к расширению участия избирателей в выборах. Но несколько лет тому назад и по этому вопросу стала проявляться встречная тенденция по сокращению количества избирателей. Сначала эта тенденция была направлена на защиту избирательных прав малых народов. Сейчас же она охватывает и национальные уровни выборов. Анализ практики выборов, например, в Венгрии показывает, что в этой стране многое сделано и делается для защиты избирательных прав титульной нации. На пороге этих изменений сегодня стоят такие страны, как Германия, Франция, Швейцария. В последней на уровне отдельных кантонов уже есть реальные инициативы.

Есть такое априори известное явление, как превращение избирательного законодательства в некий глубоко технологичный процесс, которое

ЛАФИТСКИЙ Владимир Ильич – профессор Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина, замещающий член комиссии Совета Европы, приглашенный профессор, член научно-консультативного совета Международной антикоррупционной академии

еще совсем недавно охватывало почти все страны. Сегодня в мире все более отчетливо проявляется третья встречная тенденция по упрощению текстов избирательных законов. И это не случайно. Технически сложный язык законов о выборах вызывает недоверие не только к самим законам, но и к органам, избирающимся на их основе. Поэтому все чаще проявляются модели законов с упрощенным языком. По сути, это – новая модель регулирования, подразумевающая диалог между государством и гражданином, точнее избирателем, а не только между государственными органами и избирательными комиссиями.

Четвертая тенденция касается подробной регламентации практически каждого шага избирательных комиссий, присущей законодательству очень многих государств, в том числе избирательному законодательству Российской Федерации. В то же время уже лет 20 назад появилась обратная тенденция переноса большинства электоральных вопросов на уровень полномочий центральных избирательных комиссий, когда комиссии сами устанавливают технические нормативы, которым обязаны подчиняться и по которым должны действовать нижестоящие избирательные комиссии. На мой взгляд, эта мировая тенденция должна учитываться при создании и совершенствовании любого избирательного законодательства, в том числе в виде кодексов.

По вопросам отечественных электоральных проблем отмечу следующие моменты.

Мы проигрываем в том, что до сих пор российское избирательное законодательство не синхронизировано с законодательством о политических партиях, об общественных объединениях, участвующих в выборах, о развитии институтов прямой демократии. А это все – звенья единой цепи. Без синхронизации законодательства трудно будет решить такие государственные задачи, как обеспечение стабильности российского общества и его дальнейшая демократизация.

Нам необходимо серьезно заниматься обучением избирателей. По направлению научной деятельности я американист, написал и издал несколько работ по американскому праву, в том числе книгу «Президентские выборы в США». Участвовал в качестве неформального наблюдателя на многих выборах, то есть я знаком с американской системой выборов не понаслышке. Так вот, там избирателей учат выбирать с детства. Обучение идет уже в начальных школах, За неделю до всеобщих выборов проводятся игровые выборы практически на взрослом уровне – с предвыборными кампаниями, бюллетенями, ящиками для голосования, словом, со всеми атрибутами. Огромную роль в обучении детей как будущих избирателей играет наличие выборных органов школьного самоуправления. К сожалению, у нас это направление обучения детей выборам развито крайне слабо.

Одним из важных моментов электоральных процессов и практики является модернизация выборов. В наше время повсюду на выборах внедряются новые технологические средства. У нас много разговоров о том,

что в США голосуют по конвертам, по почтовым открыткам и так далее. Это не совсем так. Больше двух третей избирателей лично приходят на участки для голосования. Сейчас там начинают внедряться механизмы дистанционного голосования через Интернет и другие технологические сети. Думаю, и нам есть смысл взять на вооружение подобные нововведения.

Я участвовал в обсуждении многих избирательных стандартов комиссии Совета Европы. Должен подчеркнуть одно: любые избирательные стандарты – это своеобразное «прокрустово ложе», которое заставляет либо сокращать существующие нормы и институты, либо их растягивать так, чтобы они перестали быть жизнеспособными. Поэтому нам необходимо дорожить традициями и особенностями существующих избирательных систем, делать все возможное, чтобы сохранить их. Например, солидарное голосование, которое существует не только у нас, но и в США. Солидарно голосуют как представители латиноамериканской, афроамериканской общин, так и WASP (белые, англосаксы, протестанты).

В заключение хотел бы сказать об одном, на мой взгляд, очень важном проекте, который уже много лет ведет Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Речь идет о серии книг под общим названием «Современные избирательные системы». Я, как один из вдохновителей этой серии, один из ее ответственных редакторов и составителей всех вышедших 10 томов, призываю сохранить это не имеющее аналогов в мире уникальное издание, которое ценно тем, что позволяет в сравнении познавать электоральную проблематику отдельных государств, следить за различными тенденциями и противоречиями развития их избирательных систем.

Недостатки избирательного законодательства и его кодификация

О недостатках российского избирательного законодательства мы говорим уже много лет. В 2005 году нами была проведена Международная конференция «Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов», к которой мы подготовили подробный доклад с критикой как законодательства, так и правоприменения. Но с тех пор ситуация в основном ухудшилась. Если до 2005 года у законодателей преобладало стремление изменять законы о выборах комплексно, то потом пошла лавина частых и бессистемных правок. 72 изменения Федерального закона № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» за одиннадцать лет – это в среднем 6–7 изменений в год. А региональные законодатели вынуждены следовать за этой тенденцией. У нас больше 80 регионов. В большинстве российских регионов имеется по несколько избирательных законов, и почти все они правятся по несколько раз в год.

Все недостатки нашего избирательного законодательства я делю на 4 группы. Первая группа связана с тем, что законодательство бессистемно, громоздко и противоречиво. В нем трудно ориентироваться человеку, который не работает с ним ежедневно, кроме того, в нем масса пробелов, а также норм, не поддающихся однозначному толкованию.

Вторая группа недостатков вызвана плохим урегулированием отношений федерального и регионального законодательства. Здесь нет четкой регламентации – что может и что не может устанавливать региональный законодатель. И в результате региональные законы у нас столь же громоздкие, как федеральные. И при этом большую часть текстов региональных законов занимает дублирование норм федерального закона. Но зато часто то, что должны регулировать сами региональные законодатели, упускается.

Третья группа недостатков избирательного законодательства – это нормы, которые на практике приводят к нарушению избирательных прав граждан. Причем многие из них можно было бы применять иначе. Но сложилась репрессивная практика, которую можно сломать только путем изменения этих норм.

Самый яркий пример – это практически все, что связано с выдвижением и регистрацией кандидатов. Давно и почти повсеместно наблюдается

ситуация, когда через регистрационные фильтры легко проходят слабые кандидаты, которые потом при голосовании получают ничтожную долю голосов. И в то же время не проходят, получают отказы в регистрации сильные кандидаты, которые могли бы либо победить, либо как минимум серьезно повысить конкурентность выборов. То есть система действует с точностью до наоборот и, более того, имеет тенденцию к развитию. По крайней мере, отрицательное влияние этой системы сильно усугубилось после отмены избирательного залога. Апофеозом же стала система муниципального фильтра на губернаторских выборах, через которую не всегда прорываются даже кандидаты от КПРФ.

Отдельно стоит отметить порядок формирования избирательных комиссий, который на практике приводит к их сильной зависимости от администрации.

Наконец, четвертая группа недостатков избирательного законодательства связана с нормами, определяющими параметры избирательной системы в узком значении этого понятия. Эти нормы, которые мы считаем недемократичными, приводят к тому, что результаты выборов сильно отличаются от итогов голосования.

Мы считаем, что нужна комплексная реформа, которая одновременно меняла бы законодательство и по форме, и по содержанию. Говоря о форме, я имею в виду прежде всего кодификацию, без которой невозможно преодолеть вышеназванные недостатки первой и второй групп.

Даже если не считать рядовых избирателей, которые за состоянием законов о выборах не следят, то уровень качества избирательного законодательства касается деятельности нескольких миллионов граждан – членов избирательных комиссий, кандидатов, членов их команд, наблюдателей, журналистов и т.д., большинство из которых не имеют юридического образования. И всем этим людям нужно, чтобы законы были понятными, чтобы в них было легко ориентироваться.

Что же касается региональных законов, то надо сделать так, чтобы не было необходимости дублировать в них федеральные нормы. Региональные законы должны быть краткими, содержать только те нормы, которые региональные законодатели устанавливают самостоятельно. Но для этого надо федеральные нормы писать по-другому. Я давно высказал мнение, что в федеральном законе нужно разделять императивные и диспозитивные нормы, и теперь это мнение поддерживается рядом специалистов.

Возвращаясь к недостаткам третьей группы, отмечу, что их преодоление в любом случае потребует кардинальной переработки отдельных глав закона. В первую очередь это касается группы статей закона о формировании избирательных комиссий и всей главы о выдвижении и регистрации кандидатов и партийных списков.

Что касается недостатков четвертой группы, то это, безусловно, предмет не столько юридической, сколько политической дискуссии. Могу только сказать, что и в отношении данных норм кодификация будет

полезна. Она позволит четче отделить эти нормы от других и тем самым облегчить их обсуждение.

Когда мы обсуждали эти проблемы шесть-семь лет назад, нам приходилось слышать мнение, что кодификация и содержательное реформирование несовместимы. Но я знаю, что мировой опыт вполне допускает совмещение. И, главное, мы полагаем, что в отношении российского избирательного законодательства каждый из этих двух процессов будет неэффективным, если их проводить порознь.

Напомню, что нам несколько лет назад удалось создать проект, который сочетал кодификацию и содержательное реформирование. Это проект Избирательного кодекса Российской Федерации, который разрабатывался под моим руководством при широком участии экспертов и общественности. Проект был издан отдельной книгой и даже вносился в Государственную Думу в качестве законопроекта. Но Совет Думы счел, что к нему обязательно нужно заключение правительства, и по этой формальной причине он был возвращен внесшим его депутатам. В этом проекте есть способы решения почти всех проблем отечественного избирательного законодательства. Неслучайно, что в экспертной среде наш проект получил высокую оценку.

Его, конечно, и критиковали. Приведу пример самой жесткой критики, заключавшейся в заявлении Российского фонда свободных выборов, где главным недостатком нашего проекта было названо «системное противоречие законопроекта современной правовой политике Президента Российской Федерации по реформированию избирательной системы». Речь шла о том, что наш проект предусматривал возвращение губернаторских выборов, одномандатных округов на выборах в Государственную Думу, строки «Против всех», снижение заградительного барьера, увеличение числа политических партий и ряд других подобных изменений.

Сегодня, шесть лет спустя, многие из наших предложений реализованы. Правда, реализованы или частично, или с сильными отличиями от того, что мы предлагали. Что-то совсем не реализовано, например, возврат избирательного залога или общественного наблюдения. Но тем не менее уже нельзя сказать, что наши предложения находятся в системном противоречии с политикой президента.

Мы не считаем наш проект совершенным, понимаем, что он нуждается в доработке. Поэтому мы предлагаем экспертному сообществу продолжить над ним работу. Надеюсь, что в ближайшее время удастся создать при ЦИК России новый дееспособный научно-методический совет, который мог бы взять наш проект за основу и довести его до приемлемого состояния, чтобы его можно было предложить законодателям в качестве проекта комплексного реформирования российского избирательного законодательства в интересах российских избирателей и демократического развития российской государственности.

Российская избирательная система и международный опыт

Избирательная система состоит из законов, а законы пишутся в парламентах. Если парламент состоит из нескольких конкурирующих друг с другом и периодически меняющих друг друга партий, то они будут стараться не подпускать к парламенту новые партии и создавать им соответствующие барьеры. Представители крупных партий будут выступать (как и выступают) за увеличение и повышение барьеров, а представители малых партий – за их уменьшение и понижение. Это нормальный процесс.

Бывает хуже, когда доминирует одна партия с большим желанием строить под себя всю избирательную систему, а если воспользоваться спортивной терминологией, то делать свои ворота поуже, а ворота команды противника раздвинуть как можно шире.

Но есть и положительный международный опыт, свидетельствующий о ситуациях, когда независимо от того, однопартийна ли система или многопартийна, находятся мудрые люди, которые думает не о будущих выборах, а о будущем страны и затевают общественные дискуссии или даже реформы избирательного законодательства, направленные на то, чтобы не допустить искажения волеизъявления народа.

Когда мы связываем уровень явки избирателей с датой единого дня голосования, упускаем из виду очень важный момент. Люди в таких случаях не выбирают между отдыхом и голосованием, а исходят из собственной мотивации. Если они выбирают отдых (дачу, баню или что-то еще неважно в какой форме), то это означает, что у них нет достаточного мотива для того, чтобы прийти и проголосовать.

Избирательная кампания расценивается как общественное благо, как возможность для граждан приобщиться к политической повестке дня, услышать альтернативные взгляды на завтрашний день страны. А это на языке рекламного бизнеса – максимизация числа демонстраций избирателю партий, кандидатов, программ. Если у нас активная фаза этой кампании приходится на лето, то есть на период отпусков, число подобных показов автоматически сокращается. В этот период приложение информационных усилий достигает меньшего числа избирателей.

Поэтому нужно очень серьезно подумать о том, как добиться возможности для короткой активной фазы избирательной кампании максимально раскрыться и позволить партиям и кандидатам рассказать избирателям о себе, а избирателям – услышать их.

Есть нормы, которые подсказывает нам не столько буква, столько дух международного опыта. Первое – это практика надомного голосования. Оно нужно, конечно. Но 18 сентября 2016 года 6,5 процента российских избирателей проголосовало на дому. В 14 субъектах Российской Федерации – более 10 процентов, а в двух из них – более 15 процентов. Получается, что в двух субъектах каждый седьмой гражданин – неходячий. Ведь логика надомного голосования заключается в том, чтобы дать возможность проголосовать тем, кто физически не может дойти до избирательного участка. Очевидно, что случаи с подобным количеством неходячих избирателей – злоупотребление, насильственное привлечение человека к участию в голосовании. Это своего рода мягкий административный ресурс.

По данной проблеме нет простых решений. Но есть направления, по которым нужно действовать. Это четкий порядок обращений с заявлениями о надомном голосовании, прозрачность данных о подобной форме голосования для всех членов избирательной комиссии и для наблюдателей.

Еще одной проблемой для нашей избирательной системы является джерримендеринг – нарезка избирательных округов, который при определенном подходе может быть благоприятным для одних и, наоборот, неблагоприятным для других. Метод изобретен в США, где сейчас джерримендеринг применяется чаще, чем двести лет назад. К сожалению, этому не самому лучшему опыту у нас хорошо научились. Я о разрезании областных центров и крупных городов на два и больше избирательных округов, одномандатных округов в период избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы.

Подобное разрезание приводит к парадоксам. Например, если половина избирателей из города, а половина – из села, то кого победивший депутат представляет? На этот вопрос трудно дать ответ, ведь интересы у названных избирателей разные. Выборы же нужны, чтобы представлять в парламенте разные интересы, заставить депутата от крестьян и депутата от горожан сесть рядом и договариваться. Подобная нарезка этому явно не способствует.

Нет ничего незаконного и в практике так называемых паровозов, благодаря которой в Государственную Думу проходят люди, зачастую даже не обозначенные в избирательном бюллетене и не известные избирателю. Кроме России, в мире есть лишь одна страна, где существует такая практика. Это Израиль. Но там «паровозы» не тянущие, как у нас, а толкающие. В Израиле уважаемые отставные политики или деятели культуры и искусства занимают последние пять позиций в партийном списке из

120 человек и, не претендуя на депутатские мандаты, толкают список вперед своим авторитетом. Мы же делаем то, чего нет нигде в мире. Люди завоевывают мандаты, то есть получают доверие избирателей, и этими мандатами не пользуются. Подобная практика – подрыв репутации партийного парламентаризма и репутационный урон для избирательной системы и выборов.

Во многих региональных выборах распределение депутатских мест происходит по квоте «делителей Империале», которая по общему признанию является наиболее искажающей из всех возможных систем. В странах, где она применялась (в Бельгии, где она изобретена, Италии, Эквадоре), в ней был смысл, так как она выступала функциональным заменителем исыкающего барьера. Мы же стали применять эту квоту поверх барьера. Вот почему пришлось в Тюмени, а потом и во многих других регионах вводить в эту систему коррекцию. Опять же нет ответа на вопрос о том, зачем пользоваться системой, заведомо искажающей результаты голосования избирателей в пользу одной из партий?

В заключение выскажу свое мнение по некоторым остро дискутируемым у нас моментам. Первое: не надо восстанавливать графу «Против всех». Потому что выборы проводит государство. И если оно предлагает избирателю на равных проголосовать за условных Иванова, Петрова, Сидорова и против всех, то это означает, что государство способствует нигилистическому поведению.

Второе: не нужен порог явки. Не нужен по той же причине, по которой не надо возвращать графу «против всех».

Третье: нет необходимости во введении обязательного голосования. В тех странах, где оно существует, оно действует уже сто, а то и сто пятьдесят лет. Люди уже давно к подобному голосованию привыкли и воспринимают его как нечто естественное. А у нас, если люди не проголосуют, очень сложно будет их оштрафовать или применять какие-то другие санкции.

Электронная демократия – средство повышения доверия к выборам

Организация и проведение выборов избирательными комиссиями – это услуга, оказываемая избирателям, кандидатам, наблюдателям, представителям средств массовой информации. Услуга, а не одолжение. Довольно часто члены избирательных комиссий ведут себя высокомерно по отношению к кандидатам: «допустим», «не допустим» на выборы. Связано это прежде всего с манипулятивной системой сбора и проверки подписей в поддержку кандидатов. Чтобы подобные вопросы не возникали, предлагаю подумать о том, чтобы организовывать сбор подписей в поддержку кандидатов и списков политических партий через портал госуслуг в дополнение к традиционному способу.

По состоянию на декабрь 2015 года данный портал включал более 22 миллионов наших граждан. У нас есть опыт использования подобных сервисов по работе с интернет-ресурсом для голосования граждан за те или иные инициативы «Российская общественная инициатива» (РОИ). В 2014 году Общественная палата формировалась через такие инструменты, как РОИ и портал госуслуг. Само государство движется в данном направлении. Думаю, подобная инициатива положительно воспринималось бы и теми участниками выборов, кто критикует процедуры за сложность и ограничения, встречающиеся при сборе и проверке подписей.

При сборе подписей существуют определенные риски. Очень сложно на высоком уровне решить вопрос со сбором необходимого количества подписей для регистрации с имеющимся в нашем распоряжении инструментарием, но решения этого вопроса можно добиться с помощью электронных средств, а конкретно – с помощью электронной базы данных Главного управления по вопросам миграции МВД России.

Сегодня при проверке подписей операторы вводят данные вручную, переводят подписные листы в специальные таблицы, которые потом проверяются, но здесь без ошибок не обходится. Использование электронной системы решает проблему ошибок, исключая человеческий фактор, связанный как с работой почерковедов, которые не несут юриди-

ческой ответственности за «выбракованные» подписи, так и со сборщиками подписей и даже со всевозможными провокаторами. Расширяется и круг избирателей, отдающих свои подписи в поддержку тех или иных кандидатов, за счет граждан, которые находятся за рубежом или вне места своего проживания, граждан с ограниченными возможностями по зрению (есть специальные инструменты, позволяющие им участвовать в таких процедурах).

Преимущество использования электронных средств подготовки избирателей к выборам проявляется практически на всех этапах избирательной кампании. Например, избиратель заходит в свой «личный кабинет» на сайте избирательной комиссии, где он может ознакомиться со списком кандидатов, за которых голосует, информацией о них. Ему не требуется вносить никаких данных, если он зарегистрирован в портале госуслуг, а если нет, то он может заранее пройти процедуру регистрации. Это побудит кандидатов общаться с избирателями через Интернет, выходить с ними на прямой контакт без посредничества каких-то сборщиков, которые часто вызывают раздражение у избирателей. Кстати, на сайте izbirkom.ru уже есть страничка с информацией о каждом кандидате. И никто не мешает выдвинувшимся кандидатам привязать к своей фамилии условную кнопку, посредством клика на которую избиратели могут его поддержать.

При использовании электронных средств и кандидат будет иметь оперативный доступ в свой личный кабинет со счетчиком, фиксирующим число тех, кто за него поставил свою подпись. Здесь же он увидит фамилии, даты рождения, адреса своих подписантов, что позволит ему в дальнейшем с ними контактировать. Подобная форма работы побуждает и избирателей, и кандидатов на контакт и взаимодействие. Более того, кандидаты таким образом продвигают инструменты электронной демократии. Главное же в том, что эти инструменты полностью исключают сомнения в достоверности подписей, а базы данных, которые при этом используются, регулярно актуализируются.

Одновременно упрощаются процедуры и для избирательных комиссий, которые за процессом сбора подписей могут наблюдать в реальном времени. Отпадает необходимость в проверке, более того, повышается уровень доверия к выборам и их организаторам.

Другая инициатива связана с помощью избирательным комиссиям и правоохранительным органам в контроле за агитацией. В периоды агитационной кампании возникают проблемы, связанные с выявлением и оперативным реагированием на незаконную агитацию, «черный пиар», когда распространяются неизвестного происхождения и тиража материалы в пользу того или иного кандидата или очерняющие кого-то из участников выборов. Чтобы противостоять этим проявлениям, законом предусмотрена процедура уведомления кандидатами избиркомов о своих агитматериалах. Избирательные комиссии полученные материалы вводят в оцифро-

ванном (в электронном) виде с указанием тиражей в ГАС «Выборы». Однако эта информация сегодня находится в исключительном пользовании только самих избирательных комиссий, хотя она представляет оперативный интерес для правоохранительных органов, кандидатов и общественных наблюдателей. Предлагаю открыть доступ к этой базе агитации в сети Интернет. Это способствует прозрачности агитационной кампании, повышению общественного контроля за действиями конкурирующих сил на выборах, противодействию «черным технологиям».

Мои предложения потребуют точечного изменения законодательства, внедрения компонента на портале госуслуг, чтобы связать его с сайтом Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, и обучения работе сервера членов избирательных комиссий. Но дело того стоит.

Д.И. МИТЮШЕВ

К вопросу об условиях реализации пассивного избирательного права

Сегодня среди представителей отечественного юридического научного сообщества нет единой общепризнанной позиции по соотношению понятий «ограничения избирательного права» и «условия реализации избирательного права». А необходимость в выработке подобной позиции есть. Как говорится, здесь масло в огонь подливает и содержание пунктов 5 и 6 статьи 4 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»* (далее – закон об основных гарантиях), буквальное толкование которых позволяет сделать вывод, что условия реализации пассивного избирательного права являются одной из составляющих их ограничений.

Полагаю, что понятия «ограничения избирательного права» и «условия реализации избирательного права» надо разграничивать, относя к первым только установленные законодательством о выборах Российской Федерации избирательные цензы (возрастной, оседлости, гражданства и т.п.) и рассматривая в качестве последних предусмотренные указанным законодательством действия (процедуры), которые необходимо совершить (реализовать) обладающему пассивным избирательным правом гражданину для того, чтобы избраться в органы государственной власти, органы местного самоуправления.

Условия реализации гражданином Российской Федерации пассивного избирательного права обозначены в пунктах 1–5.1 статьи 33, пункте 1 статьи 35.1, пунктах 1, 1.2–1.6 статьи 38, пунктах 1, 3 и 11 статьи 58, пунктах 6–6.2 статьи 70 закона об основных гарантиях. При этом конкретный набор условий реализации пассивного избирательного права зависит от уровня и вида выборов, а также от способа выдвижения гражданина

МИТЮШЕВ Дмитрий Ильич – кандидат юридических наук, председатель Избирательной комиссии Республики Коми

* Далее по всему тексту при упоминании норм законов речь идет о статьях Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

в качестве кандидата (непосредственное выдвижение, выдвижение в составе списка кандидатов).

Итак, все предусмотренные законодательством о выборах Российской Федерации условия реализации гражданином пассивного избирательного права можно подразделить на условия выдвижения гражданина в качестве кандидата (пункты 1–5.1 статьи 33), условия регистрации гражданина в качестве кандидата (пункт 1 статьи 35.1, пункты 1, 1.2–1.6 статьи 38, пункты 1, 3 и 11 статьи 58) и условия признания гражданина избранным кандидатом (пункты 6–6.1 статьи 70). Таким образом, исходя из приведенной классификации, можно вести речь о трех этапах реализации пассивного избирательного права: первоначальном, основном и завершающем. Только гражданин, который успешно пройдет все три этапа, реализует принадлежащее ему пассивное избирательное право в полном объеме. Поэтому, на мой взгляд, было бы логично, если бы несоблюдение гражданином условий реализации пассивного избирательного права на каждом из обозначенных этапов влекло за собой невозможность перехода к следующему этапу его реализации, что, однако, в настоящее время не предусмотрено законодательством.

Так, гражданин, нарушивший условия реализации пассивного избирательного права на первоначальном этапе (к примеру, одновременно с заявлением о согласии баллотироваться не представивший все необходимые документы), продолжает на протяжении длительного промежутка времени участвовать в избирательном процессе в качестве кандидата вплоть до принятия соответствующей избирательной комиссией решения об отказе в его регистрации: формирует избирательный фонд, осуществляет сбор подписей избирателей в поддержку своего выдвижения, проводит предвыборную агитацию и т.п. При этом судьба его как, скажем, кандидата в кандидаты уже предрешена, а все совершаемые им действия лишены практического смысла, так как со всей очевидностью (неведомой, пожалуй, только самому кандидату) не позволят ему достичь желаемого результата.

В целях исключения самой возможности возникновения ситуаций такого рода предлагаем: закрепить в статье 2 закона об основных гарантиях определение понятия «выдвинувшийся кандидат»; уточнить в пункте 2 статьи 33, что только после совершения всех описанных в статье 33 действий и представления в соответствующую комиссию всех необходимых и оформленных в соответствии с законодательством документов и их копий гражданин приобретает права выдвинувшегося кандидата, в том числе право на открытие специального избирательного счета и формирование избирательного фонда, право на обеспечение поддержки своего выдвижения.

Очевидно, что указанные изменения повлекут за собой необходимость внесения изменений и в иные регламентирующие процедуры выдвижения и регистрации кандидатов нормы. В частности, необходимо

будет установить срок для устранения кандидатом выявленных избирательной комиссией недостатков в оформлении представленных документов, для сдачи дополнительных документов, копий документов, представление которых необходимо для завершения процедуры выдвижения, закрепить в статье 33 положение о том, что в случае неустранения выявленных недостатков, непредставления дополнительных документов (копий документов) в установленный срок избирательная комиссия принимает решение о прекращении дальнейшего участия гражданина в избирательной кампании. Таким образом, момент окончания первоначального этапа реализации пассивного избирательного права (стадии выдвижения кандидатов) будет четко определен.

Что касается моментов окончания основного и завершающего этапов реализации пассивного избирательного права (регистрация и избрание кандидата соответственно), то они в настоящее время достаточно однозначно определены в статьях 38 и 70 и в дополнительном уточнении, по моему мнению, не нуждаются.

Несколько слов по вопросу о содержании установленных избирательным законодательством условий реализации пассивного избирательного права.

Согласно статье 33 закона об основных гарантиях к общим условиям выдвижения гражданина в качестве кандидата относятся составление и подача в соответствующую избирательную комиссию заявления о согласии баллотироваться с приложенными к нему копиями документов, подтверждающих отдельные указанные в заявлении сведения. В случаях, предусмотренных законами, регулирующими порядок проведения отдельных уровней и видов выборов, к дополнительным условиям выдвижения гражданина в качестве кандидата относятся:

представление вместе с заявлением о согласии баллотироваться сведений о размере и об источниках доходов кандидата, а также об имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности (в том числе совместной собственности), о вкладах в банках, ценных бумагах;

сведений о размере и об источниках доходов и имуществе супруга (супруги) кандидата и его несовершеннолетних детей;

представление вступившего в законную силу решения суда, устанавливающего факт отсутствия вины кандидата за непроведение представительным органом муниципального образования правомочного заседания в течение трех месяцев подряд;

представление сведений о принадлежащем кандидату, его супругу и несовершеннолетним детям недвижимом имуществе, находящемся за пределами территории Российской Федерации, об источниках получения средств, за счет которых приобретено указанное имущество, об обязательствах имущественного характера за пределами территории Российской Федерации кандидата, а также сведения о таких обязательствах его супруга (супруги) и несовершеннолетних детей;

представление сведений о расходах кандидата, а также о расходах его супруга (супруги) и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), совершенной в течение последних трех лет, если сумма сделки превышает общий доход кандидата и его супруга за три последних года, предшествующих совершению сделки, и об источниках получения средств, за счет которых совершена сделка.

В целом виды документов (копий документов), которые необходимо представлять в соответствующие избирательные комиссии при выдвижении, определены законодательством о выборах достаточно однозначно. Однако возникает вопрос о целесообразности установления обязанности оформления «пустых документов», то есть форм, не содержащих никакой информации в силу фактического отсутствия таковой. Считаю, что в такой ситуации хватило бы указания на отсутствие соответствующих обстоятельств непосредственно в тексте подаваемого в избирательную комиссию заявления о согласии баллотироваться.

В соответствии с пунктом 1 статьи 38 закона об основных гарантиях условия прохождения процедуры регистрации кандидатом определены как этим законом, так и иными законами, регламентирующими процедуры проведения отдельных видов выборов, в том числе соответствующими законами субъектов Российской Федерации. Таким образом, конкретный пакет документов, необходимых для прохождения процедуры регистрации на выборах регионального и местного уровней, зависит от субъекта Российской Федерации, на территории которого гражданин реализует принадлежащее ему пассивное избирательное право, что, на наш взгляд, противоречит закрепленному в статье 5 закона об основных гарантиях принципу равенства избирательных прав.

Представляется целесообразным закрепить перечень документов, которые необходимо представлять кандидату для прохождения процедуры регистрации на всех региональных и местных выборах, непосредственно в законе об основных гарантиях, как это уже сделано применительно к выборам высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (пункты 1.2–1.5 статьи 38).

Отдельно остановлюсь на условиях регистрации кандидата, связанных с поддержкой его выдвижения.

Сбор подписей избирателей является в настоящее время единственным способом поддержки выдвижения кандидата на всех уровнях и видах выборов, за исключением выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Вместе с тем сложившаяся за последние годы практика реализации процедуры сбора подписей избирателей (массовые фальсификации подписей избирателей в подписных листах и т.п.), равно как и практика проверки результатов реализации этой процедуры избирательными комиссиями и судами общей юрисдикции (признание недей-

ствительными подписей избирателей по причине вполне устранимых сомнений в их достоверности и т.п.), настолько скомпрометировали этот способ поддержки выдвижения кандидатов, что впору принимать самые неотложные меры.

Полагаю необходимым сократить установленный процент подписей избирателей, которые необходимо собрать в поддержку выдвижения кандидата в депутаты представительного органа власти при проведении всех уровней выборов, с 3 до 2 процентов, вернувшись, таким образом, к существовавшему до 2012 года правовому регулированию, а также внести в избирательное законодательство изменения, направленные на недопустимость признания недействительными подписей избирателей по причине незначительных недостатков в их оформлении (неуказание субъекта Российской Федерации, района, в котором избиратель имеет место жительства, и т.п.).

Кроме того, на обсуждение следует вынести вопрос о введении избирательного залога как второго способа поддержки выдвижения кандидатов (списков кандидатов) при проведении федеральных и региональных выборов. Аргументирование этого вопроса тем, что возврат избирательного залога повлечет за собой восстановление имущественного ценза, не выдерживает никакой критики, так как, во-первых, мы не выступаем за полную отмену такого способа поддержки выдвижения, как сбор подписей избирателей, а во-вторых, объемы финансовых средств, которые необходимо затратить на сбор подписей избирателей при проведении федеральных и региональных избирательных кампаний, и так очень велики.

К применяемому в настоящее время при проведении выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации способу поддержки выдвижения кандидатов (сбор подписей депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований) предъявляется множество претензий, одна из которых сводится к тому, что собрать достаточное количество таких подписей возможно только при использовании административного ресурса. С этой претензией можно было бы согласиться, если бы не одно «но».

С 2012 года (года возвращения всенародных выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации) прошло уже почти пять лет. За это время во всех субъектах Российской Федерации были проведены многочисленные избирательные кампании по выборам местного уровня. То есть у многих действующих в настоящее время политических партий имелась возможность провести в органы местного самоуправления своих представителей в количестве, достаточном для обеспечения поддержки выдвижения на выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. Что же мы имеем фактически? Только Всероссийская политическая партия «ЕДИНАЯ РОССИЯ» выдвигает кандидатов для замещения всех или подавляющего большинства депутат-

ских мандатов представительных органов муниципальных образований. Показатели остальных партий в этом вопросе весьма неутешительны. То есть за прошедшее с 2012 года время ни одна политическая партия, за исключением «ЕДИНОЙ РОССИИ», в полной мере не воспользовалась правом участия в выборах в органы местного самоуправления с упреждающей целью в последующем обеспечить поддержку своего кандидата на выборах выборного должностного лица в соответствующем субъекте Российской Федерации.

И в заключение скажу об установленных статьей 38 закона об основных гарантиях основаниях для принятия избирательной комиссией решения об отказе в регистрации кандидата. Полагаю, что содержание отдельных из этих оснований должно быть скорректировано, в том числе исходя из вышеозначенных предложений.

Думаю, основаниями для отказа в регистрации кандидата должны являться только недостатки, выявленные им при представлении в соответствующую избирательную комиссию документов исключительно для регистрации, а не для уведомления о выдвижении и регистрации, как это закреплено в подпунктах «в», «в.1» и «в.2» пункта 24 статьи 38 закона об основных гарантиях.

Подпункт «е» пункта 24 статьи 38, на мой взгляд, должен быть сформулирован следующим образом:

«е) представление кандидатом заведомо недостоверных сведений о себе, а равно сокрытие кандидатом сведений, которые должны быть представлены в соответствии с пунктами 2.1, 3, 3.1 статьи 38 настоящего Федерального закона».

Указанное изменение позволит повысить уровень ответственности граждан за представление о себе при выдвижении и регистрации не соответствующих действительности сведений не только в части наличия или отсутствия судимости, но и в части иной информации, представление которой предусмотрено законодательством о выборах (сведения об образовании, сведения об имуществе и доходах и т.п.).

В настоящее время гражданин, представивший в соответствующую избирательную комиссию заведомо недостоверную информацию о себе (за исключением сведений о судимости), продолжает участвовать в избирательном процессе и не несет никаких существенных неблагоприятных последствий этого поступка, за исключением того, что сведения о выявленных фактах недостоверности могут повлиять на мнение избирателей в связи с направлением их избирательными комиссиями в средства массовой информации и размещением на информационных стендах в помещениях для голосования. Такое положение обесценивает масштабную деятельность избирательных комиссий, направленную на проверку представляемых кандидатами для выдвижения и регистрации на выборные должности сведений.

Нужно обеспечить конкурентность, честность и прозрачность выборов

Выборы являются демократическими, когда правила, по которым они проводятся, известны, а результат неизвестен. Вот и все определение демократических выборов. У нас, к сожалению, законодательство строится так (еще и так подвергается изменениям на каждом из этапов выборов), что правила меняются едва ли не в процессе проведения выборов. А результат, в принципе, заранее известен, во всяком случае, по большей части вопросов, тем, кто хоть немного интересуется электоральной проблематикой.

Кодификация избирательного законодательства, о которой так много спорят, для того и необходима, чтобы правила оставались неизменными, то есть чтобы не было законодательных метаний.

В отношении сбора подписей складывается парадоксальная ситуация. Для регистрации партии достаточно 500 человек, а для того чтобы кандидату выдвинуться в депутаты, надо собирать тысячи подписей. В партиях по 500 человек, но их проверяют без конца, им регулярно надо подавать всякие отчетности. Вот где нужны законодательные изменения!

Другое дело – кандидаты-самовыдвиженцы, которые не хотят быть членом какой-либо партии, чтобы выдвигаться по ее спискам. И не надо их ни в какие партии загонять, пусть собирают подписи, но число этих подписей должно быть существенно меньше, чем сейчас.

Принципиальным моментом для нашей страны является дата голосования. По нынешним правилам выборы проводятся в период, когда, с одной стороны, сложно вести избирательную кампанию, так как большая ее часть попадает на время отпусков, а с другой – обеспечить явку по причине того, что основной массе избирателей в это время года просто не до выборов.

Если мы перенесем дату голосования по выборам в Государственную Думу и региональные законодательные собрания, которые, на мой взгляд, не нужно совмещать с муниципальными выборами, на ноябрь или декабрь, то автоматически повысим явку и, соответственно, легитимность избранных органов. Муниципальные же выборы можно проводить и в другое время. Когда-то местные выборы в разных регионах проводились в разное

время. И сейчас местным органам власти в этом смысле нужно дать самостоятельность, пусть проводят свои выборы тогда, когда им это удобно.

У нас творится совершенное безобразие с бесконечной нарезкой-перенарезкой округов с применением так называемой лепестковой нарезки, то есть джерримендеринга. Дошли до того, что объединяем города с селами в один округ. Понятно, что это делается для снижения шансов оппозиционных кандидатов, но лучше избегать подобных нарезок, так как они наносят немалый вред всей отечественной избирательной системе и существенно снижают качество парламентаризма.

Что касается формирования избирательных комиссий, то здесь, на мой взгляд, нет никакой необходимости придумывать какие-то особые методы и способы. Самый оптимальный вариант их формирования заключается в том, чтобы в избирательных комиссиях были представлены все партии, участвующие в проводимых этими комиссиями выборах. А если еще и территориально развести эти комиссии с органами власти, чтобы, например, глава управы ими не командовал, то можно было бы обеспечить не только активность членов этих комиссий, но и их независимость. А они бы, в свою очередь, в более спокойных условиях могли способствовать качественному проведению выборов.

Ведь основная функция избирательных комиссий в том, чтобы помогать субъектам электорального процесса, а не ставить им препоны. У нас же по факту избирательные комиссии – инструмент исполнительной власти, обеспечивающий заданные заранее задачи и результаты. Поэтому и возникают «электоральные султанаты», отмечающие явку в 98 процентов и результаты для правящей партии в 96 процентов, чего не может быть, потому что, как сказал один персонаж известного произведения, не может быть никогда.

Нужно ввести обязательное наказание за оказание административного давления. Всюду висят билборды «ЕДИНОЙ РОССИИ», нам же, когда обращаемся, говорят, мест для вашей наглядной агитации нет. Все занято кандидатами от «ЕДИНОЙ РОССИИ». Отказов в размещении билбордов у нас масса, их так много, что даже примеры приводить не буду.

Еще один важный момент – это отказ от «паровозов», которые стали настолько повсеместными, что и объяснять никому не требуется, что это такое. При этом «паровозы» – это в чистом виде обман избирателей, когда губернаторы или лидеры некоторых партий возглавляют списки кандидатов в регионах, а потом отказываются от мандатов, и на их место проходят никому не известные люди.

Наше общество стремительно меняется, динамика изменений в обществе достаточно интенсивная, а в определенном смысле замороженная структура парламента не отвечает ни качеству, ни темпам этих изменений. Нам просто необходимо отказаться от пятипроцентного барьера представительства партий в Государственной Думе и ввести трехпроцентный барьер, чтобы обеспечить представительство в парламенте всего разнообразия российского общества. К тому же деятельность нашего парламента, просто

штампующего законы, спускаемые к нему исполнительной властью, в его нынешнем составе и качестве снижает значимость парламентаризма в стране. А это может привести к кризису, что мы сейчас и наблюдаем.

Один из важных вопросов для нашей страны – это представительство женщин во властных структурах. В условиях консервативного поворота в нашей стране, когда женщин пытаются толкать обратно к плите, нам будет довольно сложно добиваться в этом направлении хоть каких-то успехов. Хотя, например, в Законе о партиях есть норма представительства женщин. Правда, эта норма не работает. В любом случае с чего-то нужно начинать. Мировая практика показывает, что другого способа, кроме как вводить квоты, по крайней мере, на сегодня не существует. Это не очень хороший способ, но за неимением другого я бы остановилась на нем. И для начала рекомендовала бы не регистрировать списки партий, где число женщин меньше 30 процентов. Надо начинать с малого. В тех странах, где этой проблемы нет, от квот отказываются. Правда, есть, как говорят, обратная сторона медали. В Датской народной партии стало слишком много женщин, и там введена квота не менее 50 процентов для мужчин.

На мой взгляд, наша главная задача состоит в том, чтобы идти вперед маленькими шагами, не останавливаясь и не сворачивая, чтобы обеспечить конкурентность, честность и прозрачность выборов.

Российское избирательное законодательство требует последовательного развития

Современное состояние российского избирательного законодательства нельзя рассматривать вне контекста его становления и развития на основе обновляемых на рубеже XX–XXI веков общественных ценностей. На протяжении последних 18 лет оно претерпело существенные изменения на основе демократических принципов организации выборов, референдумов и других форм прямой демократии, апробации и внедрения ранее неизвестных российскому избирательному праву избирательных технологий, в том числе форм участия граждан в реализации активного и пассивного избирательного права, способов определения результатов выборов в органы публичной власти.

Следует заметить, что к 2004 году из десятка проходивших тогда «сквозных» государственных реформ изменения в области избирательного права расценивались общественностью, многими экспертами как наиболее успешные, более или менее стабилизовавшие сложную и очень чувствительную в переходный период сферу политической, государственно-правовой жизни общества.

Изменения избирательного (и референдумного) законодательства в 2002–2004 годах показали, что механизм публичных выборов, как и механизм общероссийского референдума, используются для «тонкой настройки» регулирования соотношения политических сил в стране. Само по себе изменение избирательного законодательства – явление естественное. Но если такое изменение превращается в непрерывный процесс (за 13 лет внесено около 80 изменений в базовый Федеральный закон 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), да еще затрагивает важные, политизированные сферы (вопросы) публичных выборов (и референдума), то они подрывают веру электората и выборного актива в возможное достижение стабильности и объективности избирательного процесса. Одновременно с этим они заставляют выборный актив всякий

НЕВИНСКИЙ Валерий Валентинович – доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный юрист Российской Федерации

раз адаптироваться к новой складывающейся ситуации с оглядкой на исполнительную и надзорную власти.

В таких условиях требуется скорейшее внедрение избирательных новелл, профессиональная подготовка органов местного самоуправления, государственной власти и общественных объединений, а также выборного актива. Соответственно, это стимулирует определенную часть общества к противодействию государственной власти, ее избирательным новеллам, к нарушению действующего российского законодательства. В конечном счете, на определенном этапе может произойти разбалансирование избирательного процесса. Социальная неудовлетворенность непрерывным государственно-правовым «улавливанием» голосов избирателей в пользу отдельных политических групп, даже посредством, казалось бы, незначительных, «технических» изменений, может привести к отторжению населения от выборов как одной из форм его сознательного участия в общественных делах.

Теперь ряд конкретных суждений об изменениях федеральных законов о выборах, в частности, Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – закон об основных гарантиях).

Ни с доктринальной, ни с формально-юридической, ни с практической (политической) точек зрения закон об основных гарантиях 2002 года как базовый закон не исчерпал свой ресурс. Соответственно:

1) сегодня ставить в повестку дня федеральных органов государственной власти вопрос о замене его Избирательным кодексом Российской Федерации не актуально (продавливать принятие Кодекса возможно лишь в угоду, опять же, определенным политическим кругам; так мы можем скатиться вновь до принятия Положения о выборах 1993 года);

2) вместе с тем необходимо выводить из закона об основных гарантиях нормы процедурно-технологического характера (оформление избирательными комиссиями документов, подготовка помещений для голосования, в т.ч., например, решение вопроса о хранении документации, и т.п.) с переводом их в правовые акты подзаконного характера ЦИК России (постановления, руководящие разъяснения, инструкции, письма, «технологический регламент организации выборов») с обеспечением юридической ответственности за их исполнение;

3) законодательно запретить внесение изменений в законы о выборах с введением их в действие за 6 месяцев до дня объявления выборов в органы государственной власти и местного самоуправления (до официального дня голосования), исходя из того, что избирательное законодательство должно быть направлено на создание благоприятных условий для выражения воли избирателей (участников референдума), а не на удобства деятельности избирательных органов, достижение преференций отдельными общественно-политическими группами общества.

К вопросу о соотношении мажоритарной и пропорциональной избирательных систем на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также представительные органы местного самоуправления.

Во-первых, настоящий вопрос необходимо рассматривать в контексте с конституционно установленными формами правления и государственно-территориального устройства России. Установление исключительно пропорциональной избирательной системы, например на выборах в Государственную Думу, будет стимулировать либо переход к парламентской республике, полному подчинению главы государства и правительства, системы федеральных органов исполнительной и надзорной власти парламенту (при слабых, политизированных высших государственных служащих), либо, наоборот, подчинению российского парламента правительству через партийное большинство в составе Государственной Думы (при сильных высших государственных служащих, возможно, «технократах»).

Скорее всего, подобная модель избирательной системы будет перенесена и на региональный, и местный уровни. В этом случае Россия будет жить в условиях постоянного «раздрая» внутри правящих групп, ожидания очередной смены правительства (см. пример Италии 1940–1990-х годов), что может быть чревато обострением угроз существованию самой российской государственности в современном виде. Одновременно возникнут естественные проблемы для электората, который не в состоянии будет персонифицировать ответственность законодательной (представительной) власти за свою деятельность, которая к тому же получит дополнительную возможность манипулировать волей граждан. Возможное увеличение представителей от разных политических партий в Государственной Думе не перекроет стратегические издержки безответственного (по отношению к населению) правления политических партий.

Во-вторых, введение исключительно мажоритарной избирательной системы на выборах в Государственную Думу и законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации может способствовать разрастанию региональной и отраслевой клановости, монополизации экономической и политической власти отдельных социально-политических групп общества вопреки интересам всего населения, страны в целом.

В-третьих, возврат к «смешанной» избирательной системе на федеральном и региональном уровнях, хотя и не может быть абсолютной панацеей от названных и иных негативных явлений, все же применительно к российской действительности создает более оптимальные условия для формирования ареала «ответственных управленцев» и «ответственных политических партий», восприятия их гражданами.

В-четвертых, по вопросу о распространении пропорциональной избирательной системы на местный уровень. Очевидно, внедрение на местном уровне исключительно пропорциональной избирательной системы нерационально. Общеизвестно, что муниципальный уровень наиболее приближен к повседневному удовлетворению потребностей населения соответствующих муниципальных образований; здесь удовлетворяется 60–70 процентов потребностей населения хозяйственного, социального и культурного характера; работа каждого активного члена местного сообщества (депутата представительного органа в том числе) всегда на виду, требует очевидного персонального авторитета и персональной ответственности в решении местных вопросов.

В условиях кризисной российской действительности нельзя допускать узкосоциальной политизации общественной жизни поселений, муниципальных районов и городских округов, жесткой дифференциации населения, его управляющих слоев еще и по партийному признаку в дополнение к имеющейся дифференциации по кровнородственным, дружественным, профессиональным, этническим и иным признакам. Последнее зачастую стимулирует вражду между различными группами местного населения, отъезд части населения из мест своего проживания в силу невозможности приложения своего общественно полезного труда и, соответственно, удовлетворения своих личных, семейных и общественных потребностей. В порядке исключения возможно использование «смешанной» (пропорционально-мажоритарной) избирательной системы в крупных городских округах с определенной численностью населения (например, не менее 300–500 тыс. жителей).

Предложение о расширении круга лиц или отдельных случаев для голосования по доверенности (за рамки положений п. 10 ст. 64 и п. 11.1 ст. 66 закона об основных гарантиях) не имеет под собой организационно-правовых оснований. Оно может стать предметом манипуляций и спекуляций недобросовестных лиц.

Очевидно, что необходимо одновременно продолжать работу по расширению организационно-технических возможностей персонального голосования граждан посредством удаленного электронного доступа (Интернет) с соответствующей разработкой правовых основ такого персонального электронного голосования (регулирования условий и порядка голосования, определения результатов голосования, юридической ответственности за допущенные правонарушения и возможности обжалования процедуры персонального электронного голосования).

Очевидным искажением принципов равных и свободных выборов, принципов федеративного государственно-территориального устройства и определенной организационно-функциональной самостоятельности органов местного самоуправления является использование так называемых муниципальных фильтров на выборах губернаторов субъектов Российской Федерации. Нередко используемый в этом случае в качестве

доктринально-эмпирического аргумента опыт, например, Французской Республики не имеет оснований: Франция – не федеративное, а централизованное унитарное государство.

Соответственно, необходимо вернуться к прямым выборам высшего должностного лица субъекта Российской Федерации с сохранением института федерального инспектора как представителя Президента Российской Федерации, наделенного определенными надзорными полномочиями по отношению к высшему должностному лицу и органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации в рамках исключительного ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

На выборах в органы законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы необходимо законодательно закрепить участие избирательных объединений (политических партий) через процедуру предварительного определения рейтинга (степени электоральных предпочтений) предлагаемых партиями кандидатур в списки кандидатов от соответствующих объединений (партий).

К вопросу о сборе подписей в поддержку отдельных кандидатов и политических партий на выборах в органы государственной власти и местного самоуправления.

Следует поддержать мнение об упразднении сбора подписей избирателей на выборах депутатов Государственной Думы и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации с заменой их избирательным залогом. Сохранить процедуру сбора подписей избирателей на выборах в органы местного самоуправления. В условиях действующего российского избирательного законодательства и российской действительности сбор подписей превращается в развращающий политическое и правовое сознание граждан, выборного актива процесс, изобилующий явными и скрытыми нарушениями.

Вопрос об эффективности судебного обжалования нарушенных избирательных прав граждан.

Для совершенствования избирательного законодательства важное значение имеет повышение эффективности судебной защиты прав граждан и избирательных объединений, в том числе на стадии подсчета голосов и определения результатов выборов. В этом направлении с 2002 года сделаны определенные шаги. В частности, расширен круг субъектов избирательных правоотношений, обладающих правом обжалования избирательных правонарушений (например, граждане-избиратели получили право обжаловать решения конкретных участковых избирательных комиссий, допустивших искажение подсчета голосов и определения результатов выборов; законодательно уточнено право субъектов избирательных правоотношений на обращения с жалобой в суд по поводу нарушения избирательного законодательства на всех стадиях избирательного процесса; осу-

ществлена определенная конкретизация правовых оснований избирательного признания судом итогов голосования, результатов выборов недействительными – допущенные нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей, участников референдума (п. 1, подп. 1.2–1.4 ст. 77 закона об основных гарантиях).

Вместе с тем очевидно, что необходимо сделать дальнейшие шаги в направлении развития избирательного законодательства.

Первое. Важно законодательно конкретизировать критерии, на основании которых возможен вывод о том, что определенное избирательное нарушение «не позволяет выявить действительную волю избирателей». Очевидно, одной ссылки на «масштаб допущенного нарушения, степень его влияния на волеизъявление избирателей» недостаточно для отказа от принятия судебного решения по существу.

Второе. Вместе с юридической ответственностью отдельных руководителей и членов участковых, иных избирательных комиссий, уличенных в фальсификации подсчета голосов избирателей (участников референдума) и определения результатов выборов, необходимо устанавливать и меру юридической ответственности других заинтересованных в фальсификации избирательных действий и документов органов государственной власти, местного самоуправления, их должностных лиц, в том числе вышестоящих по уровню избирательных комиссий, общественных объединений (партий), граждан.

Третье. Законодательно конкретизировать форму, содержание, юридическую силу решения по удовлетворенной (неудовлетворенной) жалобе граждан, избирательных объединений с информированием избирательных объединений (партий), соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления, населения.

Четвертое. Федеральным органам государственной власти рассмотреть вопрос о дополнении существующей системы санкций такой санкцией, как лишение пассивного избирательного права гражданина, совершившего уголовное или административное нарушение избирательного законодательства на выборах в органы публичной власти, на определенный срок (в зависимости от вида и тяжести правонарушения – на срок от 2 до 5 лет).

Пятое. Рекомендовать Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации, конституционным (уставным) судам субъектов Российской Федерации провести обобщение судебной практики рассмотрения дел, связанных с нарушением избирательного законодательства, и последующее доведение результатов обобщения до органов публичной власти, общественных объединений и граждан.

Деятельность избирательных комиссий должна быть системной

К моему великому сожалению, некоторым коллегам свойственно делать публичные заявления (или высказывания), за которые полагается нести, как минимум, моральную ответственность. Одно из подобных заявлений прозвучало примерно так: в регионах с экстремальной явкой нужна глобальная проверка итогов выборов. «Экстремальная» явка в данном контексте означает или слишком низкая, на взгляд автора данного заявления, или слишком высокая, опять же на взгляд этого автора.

В ответ на высказывание об экстремальной явке скажу, что, действительно, по уровню явки избирателей российские регионы друг от друга отличаются, а иногда – весьма существенно. Но эти же регионы разнятся между собой и по историческим, географическим и ментальным условиям, и даже по традициям голосования. Считать, что субъект Российской Федерации с высокой явкой, связанной с теми или иными электоральными или культурными традициями, заведомо является регионом со значительными нарушениями, – это, мягко говоря, некорректно. Что же касается необходимости проверки регионов, уровень явки избирателей в которых кому-то не понравился, то для ее проведения нужны не подозрения или вкусовые предпочтения отдельных личностей, а веские основания.

Вышесказанное отнюдь не означает, что за нарушения не нужно отвечать. Все виновные во всех нарушениях должны быть найдены и наказаны. Но я бы исходил из того, что как для очень многих участников избирательного процесса, так и для международных наблюдателей легитимность российских выборов 2016 года совершенно несомненна.

В отношении законодательных изменений и правоприменительной практики считаю, что этот зуд изменений, присущий нашему сообществу, нужно хотя бы на какое-то время немного сдержать. В последние несколько лет процесс внесения изменений в избирательное законодательство имел практически перманентный характер, что привело в том числе к большому числу наслоений в законодательных нормах.

Предлагаю взять тайм-аут на определенное время и систематизировать имеющиеся в избирательном законодательстве нормы, в частности,

по единому дню голосования. Этот день определенным образом установлен законодателем: дата голосования, к которой консолидируются избирательные кампании по выборам разного уровня, и так далее. А если по итогам обсуждений мы придем к выводу, что необходимо вносить в законодательство изменения по этому вопросу, то их можно вносить с помощью нормативных актов второго уровня (подзаконных).

На выборах 2016 года российские избиратели столкнулись с низким уровнем организации информирования избирателей. По этому вопросу нам нужно осуществить целый комплекс мер, чтобы наши граждане в дальнейшем своевременно получали информацию обо всей избирательной кампании и чтобы в будущем не было ситуаций, когда, как это случилось в Москве в период единого дня голосования 2016 года, избиратели не могли найти свой избирательный участок. Кстати, такого рода проблемы отмечались и в других регионах. Это было связано с организационными сложностями в работе прежде всего территориальных и участковых избирательных комиссий.

На мой взгляд, вопрос информирования избирателей должен находиться под федеральным контролем. Возможно, даже под контролем ЦИК России. Должна быть специальная инструкция о том, как изготавливаются объявления о выборах, как они выглядят и как размещаются. Каждый избиратель вправе располагать точной и достоверной информацией о том, где находится избирательный участок, в котором он голосует. Тогда, возможно, и проблема как с явкой, так и с мобилизацией граждан, желающих принять участие в выборах, в значительной степени перестанет быть столь острой, как это было в период последних российских выборов.

Принятие комплекса мер требуется по гарантиям голосования по месту пребывания для тех, кто находится не по месту постоянной регистрации. Здесь наряду с использованием открепительных удостоверений нужно вводить применение электронной цифровой подписи и электронного голосования.

Достаточно остро стоит у нас вопрос административного ресурса, использование которого должностными лицами сложно доказать. Здесь, на мой взгляд, нужна система пошаговых инструкций, разработанных ЦИК России, как для членов избирательных комиссий всех уровней, так и для наблюдателей и журналистов, позволяющая отделять, как говорится, зерна от плевел.

В отношении тотального видеонаблюдения мое мнение такое, что видеонаблюдение должно быть действительно повсеместным. Здесь есть проблема демонтажа, которая требует немалых затрат, но этот вопрос, на мой взгляд, вполне решаем. Ведь можно оформить государственный заказ на установление видеокамер таким образом, чтобы они могли быть использованы не только для избирательной системы страны в период голосования, но и для нужд тех или иных предприятий.

Также важны меры по аналитической составляющей избирательного процесса – сбору информации, ее систематизации и так далее.

Особое внимание должно быть уделено обобщению опыта работы избирательных комиссий, отдельных общественных и иных организаций по повышению правовой культуры избирателей в виде ежегодного доклада, концентрирующего всю работу в данном направлении. Целесообразно использовать все резервы российской избирательной системы для обучения организаторов выборов, придания этой работе комплексного характера.

О необходимости реформирования системы избирательных комиссий

Избирательные комиссии должны, в основном, формироваться на основе представительства политических партий. При формировании избирательных комиссий, если мы действительно хотим добиться их независимости, нужно предложить объективные критерии, которые не могли бы вольно интерпретироваться. Не надо забывать, что в выборах в органы местного самоуправления участие в качестве избирательных объединений принимают не только политические партии, но и общественные объединения.

Независимость избирательных комиссий обеспечивается не только на стадии формирования, но и на стадии организации их работы. Я провела исследование территориальных избирательных комиссий Санкт-Петербурга. У нас их 30, и все они имеют статус государственных органов. Всего в этих комиссиях работают 300 человек, 49 из которых – действующие чиновники органов государственной власти и местного самоуправления. Это начальники отделов, заместители глав администраций и так далее. Думаю, что это достойные люди, и у меня против них ничего нет. Но, во-первых, едва ли правильно совмещать такую работу хотя бы потому, что при подобном совмещательстве страдает качество работы. А во-вторых, о какой независимости территориальной избирательной комиссии можно говорить, когда заместитель главы администрации является одновременно заместителем председателя этой комиссии?

Уже пятый год я работаю в Санкт-Петербургской избирательной комиссии на освобожденной основе. У нас четыре освобожденных руководителя, занимающих государственные должности: председатель, два его заместителя и секретарь. Все четверо на момент назначения были действующими чиновниками, кроме секретаря, который после работы в качестве чиновника побывал еще в одной комиссии. И все они назначены по предложению губернатора. Опять же, прекрасные и достойные люди, я с ними отлично общаюсь. Но подобный подход к формированию

ПОКРОВСКАЯ Ольга Леонидовна – член Санкт-Петербургской избирательной комиссии с правом решающего голоса, начальник аналитического отдела аппарата Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге, кандидат биологических наук

руководства, когда оно всякий раз (и территориальная избирательная комиссия Санкт-Петербурга абсолютно в том же тренде) формируется из лиц, близких не просто к органам власти, а к органам исполнительной власти, никак не может служить тому, что называется независимостью комиссии.

Приведу еще один пример из практики, который также независимости не служит. Не знаю, как дела в данном смысле обстоят в других регионах (подозреваю, что так же), но у нас только часть членов избирательных комиссий работает на освобожденной основе, что, наверное, правильно. Но совершенно неправильно, с моей точки зрения, когда члены комиссии трудоустраиваются в аппараты этих же комиссий, то есть они становятся лицами, подчиненными руководителю комиссии. Понятно, что это государственная служба, где есть заработная плата, премии. Но я даже не об этом, а о том, что из этих людей, которые постоянно находятся в комиссии в силу своих должностных обязанностей либо в силу своих трудовых обязанностей, формируется некий микроколлектив «главных». Тут никого и ни в чем не надо обвинять, это обычная человеческая особенность. И эти «главные» все вопросы обсуждают и решают между собой. Соответственно, остальные члены комиссии – проходящие люди, которым только и остается, что голосовать.

Можно, конечно, проявив определенную настойчивость, каким-то образом в этом участвовать. Но участвовать на равных основаниях не получается. Это просто невозможно, потому что остальные члены комиссии, кроме того, что выполняют обязанности членов территориальной избирательной комиссии, где-то работают и выполняют свои трудовые обязанности. Даже не знаю, как эту проблему можно решить, хотя она, наверняка, имеет реальное решение.

После того как состоялись выборы, идут какие-то судебные процессы, которых, кстати, значительно меньше, чем в прошлом году. Санкт-Петербургскую избирательную комиссию представляют в судах люди, представители стороны, привлеченной в процесс. Эти люди выступают от имени комиссии, при этом я точно знаю, что комиссия по ним никакого вопроса не обсуждала и никакого решения не выносила. Значит, существует некая часть комиссии, посвященная в ее дела, а некая часть комиссии – не посвященная. Это тоже связано с формированием избирательных комиссий.

Несколько лет назад в Санкт-Петербурге очень остро стоял вопрос доступа к информационной деятельности комиссий. Даже городская избирательная комиссия данные о своей деятельности публиковала не полностью. Сегодня благодаря активности общественности, политических сил, общественных объединений и некоторых государственных органов эта проблема частично решена. Но только в отношении деятельности тех комиссий, которые являются государственными органами. Но у нас есть 108 избирательных комиссий муниципальных образований (ИКМО).

Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» не распространяется на эти комиссии, потому что они не государственные органы, не муниципальные органы и не органы местного самоуправления. Но не на ИКМО, потому что они не являются органами местного самоуправления. И все попытки каким-то образом заставить их через прокуратуру, суды, общественную активность публиковать в Интернете сведения о своем составе, местонахождении, о том, что вообще в них происходит, какие решения принимаются, заканчиваются ничем.

Не будем забывать, что избирательные комиссии существуют не только для проведения выборов, они служат и для организации референдумов. Так вот, была попытка организовать референдум в одном из муниципальных образований Санкт-Петербурга, закончившаяся на стадии поисков избирательной комиссии, которую так и не удалось обнаружить. Но ведь подобные проблемы можно легко решить внесением поправок в федеральное законодательство о выборах. И в тот же Федеральный закон № 8-ФЗ.

С точки зрения организации последние выборы в Санкт-Петербурге были очень сложными. Одновременно с выборами депутатов в Государственную Думу по двум бюллетеням и по смешанной избирательной системе проходили и выборы депутатов Законодательного Собрания. Еще три муниципальных образования проводили выборы в представительные органы. Членам участковых избирательных комиссий пришлось очень трудно. Ведь это они должны были по очень сложной процедуре провести подсчет по пяти бюллетеням. Многие из этих комиссий закончили свою работу только 19 сентября к полудню, а то и позже, то есть люди работали в течение практически полутора суток. Это, с моей точки зрения, бесчеловечно и не соответствует вообще никаким параметрам выносливости человека. Нормальная работа в таком режиме просто невозможна.

Да, я согласна с тем, что не нужно слепо копировать системы и правила, по которым работают избирательные системы за рубежом. Но это не значит, что мы не должны перенимать лучшее. Есть государства, где этот вопрос очень хорошо решен. В Перу голосование организует комиссия, а после закрытия участков приходят так называемые счетчики и занимаются подсчетом голосов. В Великобритании пошли дальше. Они просто свозят бюллетени с избирательных участков в специальные счетные центры, где в присутствии наблюдателей идет процедура подсчета голосов.

Почему бы нам так не поступать? Если примем на вооружение подобные правила, то, во-первых, внесем в процедуру подсчета голосов нормальный и гуманный человеческий компонент и, во-вторых, сократим число нарушений. А возможности для этого у нас есть.

Выборы – это полноценное выражение воли избирателей

На мой взгляд, при внесении изменений в избирательное законодательство и электоральную практику, при попытках их совершенствования нужно исходить из идеологии выборов, и значит, необходимо присутствие такой идеологии.

Есть множество определений выборов, многие из них настолько яркие, что отдают некой театрализованностью. Все эти дефиниции имеют право на существование, но нельзя оценивать выборы по слишком уж простым критериям на уровне «интересно», «неинтересно».

Выборы – элемент государственного развития, государственного движения, а государство – определенного рода совокупность граждан. Здесь, мне кажется, «совокупность» – слишком слабое по своему значению слово для обозначения того, что граждане и есть само государство. А механизм деятельности государства основывается на части этих же граждан, уполномоченных на определенные действия по управлению страной, в том числе и на организацию выборов. В подобном контексте и нужно, видимо, оценивать некоторые другие задачи или функции выборов.

Выборы нужны обществу для полноценного выражения воли избирателей по формированию институтов управления собственного государства. И когда мы утверждаем, что нужны дополнительные технологические элементы для привлечения внимания избирателей к избирательной кампании, для их стимулирования в той или иной форме на участие в выборах, то должны понимать: таким образом мы изначально задаем тренд, или тенденцию на отделение избирателей от смысла выборов.

Выборы нужны обществу для формирования работоспособных органов власти. Именно это и важно. Количество политических партий, необходимость или отсутствие сбора подписей и многое другое тоже важно, но это – средства, инструментарию, то есть нечто вторичное.

Наконец, выборы нужны обществу для создания, становления и перманентного развития главного инструмента управления государством –

ПОЛЯНСКИЙ Виктор Владимирович – заведующий кафедрой государственного и административного права юридического факультета ФГАОУ ВО «Самарский национальный исследовательский университет имени академика С.П. Королева»

политической системы, в нашем случае основывающейся на партийной системе. Да, партии – зло, но зло необходимое. Для современного либерального республиканизма ничего другого человеческая цивилизация не придумала.

Вопреки утверждениям, которые исходят от самых разных специалистов, о том, что в России создана и действует партийная система, считаю: у нас партийная система находится на стадии зарождения и в определенной мере – становления. Поэтому и нет ни стабильности, ни устойчивости как в отношениях между самими политическими партиями, так и в отношениях между ними, с одной стороны, и государством и избирателями – с другой. И это при наличии многопартийности. На мой взгляд, при оценке избирательного законодательства, электоральных процессов, избирательных кампаний, выборной практики, да и самого голосования избирателей мы обязательно должны учесть данное обстоятельство.

Сегодня нам необходимы весомые меры для повсеместного утверждения главного функционального значения выборов как полноценного выражения воли избирателей. Идей много: от предложений помочь избирателям добираться до избирательных участков до изменения даты единого дня голосования, чтобы гражданам было как можно удобнее проголосовать, то есть чтобы все граждане смогли реализовать свое активное избирательное право. С одной стороны, это правильно, но с другой – коль скоро у нас ценность выборов настолько низкая (которая, кстати, стала такой в течение длительного времени – начиная с конца 1980-х годов – времени культивирования «особого» подхода к ним огромного количества политически заинтересованных и ангажированных людей и организаций, закладывавших разрушительную основу под выборы, чтобы народ их не ценил), то давайте вместо частичных анестезий местного значения введем активную избирательную обязанность.

По моему мнению, в обязательном голосовании как во временной мере ничего плохого нет. Проблему низкой политической и правовой культуры электората мы быстро не решим. Попытки заинтересовать избирателей как главных акторов избирательной системы на участие в выборах колбасой, водкой или валенками унижительны и оскорбительны как для них, так и для тех, кто предпринимает подобные попытки.

Если говорить о контроле за проведением выборов, процессом голосования, то применение мониторинга посредством видеонаблюдения – очень хорошая идея. Но она имеет свои недостатки. У нас в городе Самаре был создан Ситуационный центр, к работе в котором мы привлекли достаточно критически настроенных по отношению к выборам студентов-юристов в количестве ста человек. Они следили за видеонаблюдением, меняя друг друга, и пытались фиксировать даже всякого рода мелочи. Но в итоге их фиксация оказалась неполная. Это говорит о том, что от человеческого фактора мы никуда не денемся. Поэтому нужно подумать о том, как нам превентивно влиять на поведение участников и организаторов выборов на

избирательных участках во избежание всякого рода проблем и нарушений.

Конечно, фиксация правонарушений нужна и полезна для разрешения возможных судебных или иных споров. Но нельзя допускать, чтобы видеофиксация, как и многие другие инструменты в нашей избирательной системе (как, например, социологические опросы или в некоторых случаях – средства массовой информации), стала предметом манипулирования.

Если мы хотим повысить уровень явки избирателей, то не должны разбрасываться уже имеющимися у организаторов выборов инструментами, способствующими привлечению граждан к голосованию на выборах в той или иной форме. То же досрочное голосование должно быть сохранено, хотя это и чистой воды технология. Явка избирателей, конечно, не самоцель, но для обеспечения полноты выражения воли народа нужно расширить количество средств по снижению уровня абсентеизма. Думаю, для этого нужно воспользоваться достижениями международного опыта по голосованию по почте, за членов семьи и др. Даже в подвозе граждан к избирательным участкам для голосования нет ничего предосудительного. Наоборот, при определенном контроле это в какой-то мере освободит избирателей, обремененных хозяйством и прочими проблемами. Но в применении всех этих методов и способов нужно придерживаться четкого порядка и не отдавать их использование на откуп всяким «черным» технологам.

Традиции, хранимые в веках

Традиция приглашения международных наблюдателей на выборах насчитывает более 60 лет. Но Россия внесла немалый вклад в зарождение этого международного института, значительно ранее подключившись к международному наблюдению как одно из наиболее авторитетных государств Европы. Впервые в истории иностранные наблюдатели на выборах появились в 1857 году, когда дипломаты Франции, Великобритании, России, Пруссии, Австро-Венгрии и Турции следили за прохождением плебисцита в Молдавии и Валахии. И Россия является одним из основателей фундамента представительной демократии.

История свидетельствует, что после Второй мировой войны Советский Союз внес довольно значительный вклад в развитие международного наблюдения на выборах, проголосовав за включение экспертов, которые наблюдали за чистотой выборов в Западной Германии и Корее.

В первое десятилетие своей новой истории Россия находилась в достаточно благоприятном положении с точки зрения оценки процессов демократизации международными наблюдателями, которые закрывали глаза в том числе и на то, что выборы, проводившиеся в те непростые времена, не всегда бывали честными и справедливыми и тем более законными. Это объяснимо и даже неудивительно, если вспомнить об острых политических конфликтах, в условиях которых осуществлялось международное и внутреннее наблюдение. В определенной степени эти условия можно охарактеризовать как правовой вакуум.

Но начиная с 2000 года период снисходительности, включающий в себя некоторые моменты поощрения в отношении отечественной политической системы и построенный, скажем так, на понимании, сменился, и достаточно резко, на прямо противоположную позицию. Результатом смены полюсов с положительного восприятия российского избирательного законодательства и электоральной практики на негативное стало превращение международного наблюдения на выборах в инструмент соперничества между странами СНГ и Западом. Этот про-

СМИРНОВ Вильям Викторович – заведующий сектором теории права и государства Института государства и права Российской академии наук, кандидат юридических наук

цесс имеет место и сегодня, более того, продолжает оказывать деструктивное влияние не только на взаимоотношения российской избирательной системы с соответствующими западными организациями, но и на ее развитие.

На различных конференциях у нас и за рубежом неоднократно поднимался вопрос о необходимости разработки универсального правового акта о закреплении гарантии деятельности международных наблюдателей на выборах – гарантии прав, обязанностей и ответственности международных наблюдателей, определяющие виды и формы наблюдения (включая дистанционные), основы методологии работы, цели, задачи, функции международных миссий наблюдения в период их пребывания на выборах в Российской Федерации. Такой правовой акт мог бы обеспечить правовую основу для введения соответствующих положений в национальное законодательство и придать новый и важный импульс совершенствованию избирательного законодательства и деятельности организаторов выборов.

Не притязая на абсолютную универсальность своей идеи, но как исследователи и представители органов, занимающихся электоральной практикой, мы могли бы с учетом принятия вышеназванного правового акта предложить международному сообществу контуры масштабного и глубокого реформирования всей системы международного наблюдения с участием не только ОБСЕ, но и всех заинтересованных международных сил – Организации американских государств, Организации исламских государств и т.д. на основе равноправного и конструктивного диалога.

Напомню, проект Европейской конвенции о стандартах выборов, несмотря на положительные рекомендации Венецианской комиссии, так и не был принят, хотя Россия неоднократно выступала с предложением о его принятии. Я не отвергаю факты наличия недостатков в российской избирательной практике и ни в коей мере не оправдываю их, в то же время уверен, что Россия является одним из инициаторов универсального международного наблюдения и это обстоятельство нашим западным партнерам необходимо учитывать.

Здесь уместно напомнить и о том, что в следующем году исполняется 15 лет принятия Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств. К этой дате мы подходим с новыми инициативами и предложениями. Например, на Постоянной комиссии по изучению опыта государственного строительства и местного самоуправления (МПА СНГ) было озвучено предложение о возможности подготовки и включения в проект перспективного плана модельного законодательства Содружества Независимых Государств на 2016 год по согласованию с Профильным комитетом Совета Федерации Федерального Собрания модельного закона о гарантиях деятельности международного наблюдения

на выборах в государствах – участниках СНГ. В настоящее время это предложение активно обсуждается, и есть большая уверенность и основания для того, чтобы оно было реализовано как следующий шаг в развитии международной практики.

Обеспечим всем гражданам страны одинаковую степень защиты избирательных прав

Смысл и логика существующей избирательной системы в России заключается в содействии тому, чтобы наши граждане свободно и без каких-либо посредников выбирали политическую силу и политическую идею, которым симпатизируют, и чтобы на основе выбора избирателей формировались органы власти. Кроме свободы, здесь важнейшим критерием выступает и условие, чтобы в выборах участвовало как можно больше граждан.

В реальности же в нашей стране присутствуют следующие обстоятельства. Начнем с системы сбора подписей, которая ставит политические партии в абсолютно неравные условия. Хотя юридически все партии – одинаковые политические силы, зарегистрированные на территории Российской Федерации. Но фактически так называемые малые партии, возникшие в 2012 году и позже, оказываются пораженными в правах, потому что между ними и доступом к выборам встает необходимость собирать подписи.

К сожалению, в некоторых регионах страны процедура сбора подписей избирателей используется некими недобросовестными силами для «зачистки» политического поля, чтобы не допускать к выборам неугодные им партии и кандидатов на выборные должности. Результат сказывается на явке избирателей, часть которых игнорирует выборы по той причине, что не видят в бюллетене политических деятелей и партий, за которые собирались проголосовать. Система непрямая – между избирателем и политической партией существует процедура, регулируемая отдельным законодательством, которая приводит в итоге к отсутствию определенных политических партий в бюллетене.

Логика данной системы, мягко говоря, несколько витиевата: для того чтобы заслужить доверие избирателей на выборах, партия или кандидат должны это доверие получить. Собрать, например, как в случае с выборами депутатов Государственной Думы, 200 тысяч подписей. Подчеркну, что по правилам, которые сегодня существуют, в полной мере с задачей сбора подписей ни одна политическая партия не справилась. Дело ведь не толь-

ко в самом сборе подписей. Здесь и ограниченные сроки, и сложность самой процедуры сбора подписей избирателей. Кроме того, после сбора политической партией или кандидатом необходимого количества подписей к делу по недопущению неугодных партий и кандидатов подключаются юристы и графологи, выступающие как эксперты. В итоге страна получает разбалансированную политическую систему: списки политических партий или снимаются с выборов, или ставятся в бюллетени накануне дня голосования.

Здесь, на мой взгляд, есть лишь один выход. Нужно отказаться от системы подписей для политических партий и исходить из того, что если партия зарегистрирована в соответствии с российскими законами, то она имеет полное право участвовать в выборах. И ей не нужно осуществлять никаких дополнительных действий. Далее дело за избирателем. Пусть он и решает, достойна партия принимать участие в политической жизни страны или нет.

Да, в первых выборах избирательный бюллетень окажется достаточно длинным, потому что партий слишком много. Но и этот вопрос может решить воля избирателя. Пусть политическая партия, участвующая в выборах депутатов Государственной Думы и набравшая по итогам выборов менее 200 тысяч голосов избирателей, сразу же после выборов ликвидируется. В результате после первых же выборов мы получим уже более-менее налаженную партийную систему. При этом как у избирателей, так и у политических партий появится полное ощущение справедливого подхода без участия отдельных личностей.

Так же, но несколько с другими цифрами можно поступать и на выборах в региональные парламенты, то есть закрывается региональное отделение партии, которая набирает менее 10 тысяч голосов избирателей (10 тысяч – необходимое число подписей для получения допуска партии к выборам). Таким образом, через некоторое время у определенной политической партии может быть закрыто более половины региональных отделений, что приведет к закрытию самой партии.

В процессе сбора подписей в 2016 году мы столкнулись с некой закладкой в законодательстве, которая, на мой взгляд, сделана неслучайно. Речь о том, что в соответствии с законодательством у нас разные группы граждан по-разному оцениваются. Я говорю, например, о слабовидящих гражданах, факсимиле подписей которых в качестве подписи в день голосования принимается. Но при сборе подписей таким образом подпись оставлять невозможно. Вторая категория подобных граждан – это «отпускники», то есть несколько миллионов избирателей. При сборе подписей в отношении отпускников никакой системы открепительного удостоверения не существует. Это – поражение в правах, которое касается и той категории граждан России, которая проживает за рубежом. И они не могут оставить свою подпись для того, чтобы потом в бюллетене увидеть ту или иную политическую партию.

На мой взгляд, это – опасная ситуация, при которой нарушаются конституционные права различных социальных групп. По данному вопросу мы подали иск в Конституционный Суд Российской Федерации. Ответа пока не получено. Но я уверен: независимо от решения Конституционного Суда на наш иск данная ситуация должна быть устранена. Иначе она может привести к опасности делегитимизации дальнейших выборов в стране. Кстати, отмена сбора подписей устранил и эту опасность, предоставляя гражданам одинаковую степень защиты избирательных прав.

В заключение отмечу, что наша партия выступает за отмену прямых выборов губернаторов. Мы считаем, что, выбирая Президента Российской Федерации, мы делегируем ему полномочия не только руководить нашими Вооруженными Силами, но и формировать всю управленческую вертикаль. И по нашему мнению, возвращение к системе назначения губернаторов, которая существовала в нашей стране совсем недавно, – правильный и верный путь.

Выборы как основа демократизации страны

Отшумела очередная избирательная кампания, прошли партийные разборки полетов. И в повестке дня вновь стоит вопрос: какие выборы нужны обществу, как реформировать избирательную систему?

Самый тревожный сигнал последних выборов – это существенное падение явки избирателей. Дыхание кризиса заставило многих перейти в режим выживания. Социологи говорят, что люди не идут на выборы не из-за дачи, а потому что реально отказываются голосовать. Реакция такая: «Не хотим мы в выборах участвовать. Все бесполезно».

Растущее разочарование крайне опасно. Граждане не рассматривают выборный механизм как способ решения своих проблем. Выборы не снимают социальное напряжение, не разрешают противоречия. Люди не воспринимают выборы как способ формирования власти, определение будущего страны. Выборный механизм можно отладить до идеального состояния, но если это не интересно гражданам, государство не будет устойчивым.

Принципиальная задача сегодня – это проведение выборов, результатом которых доверяет подавляющее большинство избирателей. Причем как победителей, так и проигравших. Нечестные выборы уничтожают авторитет власти быстрее любой оппозиционной пропаганды и толкают страну к революционным сценариям.

Первое, что необходимо сделать, – это полностью исключить глав исполнительной власти из процесса формирования избирательных комиссий. В выборах участвуют общественные институты – партии, а не органы власти.

Честный принцип формирования избирательных комиссий прост: одна партия – один член избирательной комиссии. При этом участвуют партии, имеющие лучшие результаты по рейтингу на последних выборах

ЦЫПЛЯЕВ Сергей Алексеевич – декан юридического факультета Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат физико-математических наук

соответствующего уровня. Если не хватает действующих партий и кандидатов, тогда представительные органы выбирают из числа кандидатов, предлагаемых новыми партиями либо общественными организациями.

Второе важнейшее направление – это снятие искусственных барьеров, ограничений, искажающих картину волеизъявления избирателей. Избирательные комиссии фильтруют кандидатов, лишая их регистрации за формальные нарушения при подготовке документов. Выборы – это не конкурс чистописания. Поэтому только заведомые подлоги и фальсификации, злостные уклонения от предоставления документов могут быть поводом для обращения в суд. Все остальное – предмет уважительной и доброжелательной работы с кандидатом, в крайнем случае, можно поставить в известность избирателей по поводу формальных нарушений.

Методы отсеечения маргинальных кандидатов известны. Каждая зарегистрированная партия имеет право выдвинуть своего кандидата. А для независимых кандидатов – сбор подписей либо внесение избирательного залога.

В 2016 году в Санкт-Петербурге одновременно проходили выборы в Государственную Думу и Законодательное Собрание города. Избиратели получили четыре бюллетеня. И было очень тяжело для граждан разобраться. Особенно петербургские выборы: один бюллетень – за реального кандидата, а второй – за виртуального, который собирал голоса в партийный список. В целом, пожилые люди вообще не понимали, за кого они голосуют и кого они реально выбирают.

И здесь надо сказать, что имеется опыт. В Германии сразу после войны избирали парламент ровно по такой же схеме: половина пропорциональная, а половина – мажоритарная система. И голосование в таком случае идет только по округам. Второго бюллетеня списка партий просто не делается. И все, что набрал партийный кандидат, падает в партийную копилку. И этого достаточно. Соответственно, второй бюллетень в нашем голосовании абсолютно избыточен.

Но самое главное – надо, чтобы в игре остались только реальные партии, которые могут выставить достойных людей в округах. Полностью вылетают партии-однодневки и партии одного лидера. И после этого возрастает ценность кандидата в округе, требуется строить реальную партию, искать лидеров в регионах. Сильно упрощается система голосования для избирателей, так как исчезает самый длинный партийный бюллетень.

Я не думаю, что здесь есть какие-то проблемы для того, чтобы сделать подобный шаг и в значительной степени упростить жизнь избирателям и избирательной комиссии, а политические партии заставить реально строить свои региональные отделения в регионах.

Новое в прошедшей избирательной кампании – это хорошо забытые старые выборы в одномандатных округах. Я считаю, что выборы в округах –

это правильное решение в стратегическом плане, что бы сегодня ни происходило с точки зрения процесса. Но если будем использовать мажоритарную систему, то, конечно, нужен второй тур голосования.

В первом туре ведущую позицию всегда занимает лидер, то есть самый популярный, известный кандидат. А избиратели, которые голосуют по принципу «не за лидера», распределяются между остальными. Во втором туре очень часто второй номер консолидирует голоса тех, кто не за лидера, и в результате выигрывает.

Пример Санкт-Петербурга. У нас ни в одном округе кандидат даже не приблизился к 50 процентам. Хватало для прохождения в Государственную Думу четверти голосов (25%). Это означает, что по всем округам Санкт-Петербурга проходили бы вторые туры. И здесь была бы действительно серьезная борьба, то есть голосование в два тура позволяет точнее определить предпочтения избирателей и вторые туры приучают кандидатов и избирателей к поиску компромисса и созданию коалиции.

Теперь два слова о том, чего не хотелось бы делать в избирательной системе. Речь о ложных целях. Первое – это порог явки, когда осуществление избирательного права гражданина не может стоять в зависимости от нежелания другого гражданина пользоваться этим правом.

А вторая ложная цель – это избирательные тупики. Например, недостаточная явка избирателей. Это приводит к отсутствию легитимной власти, что гораздо опаснее недостаточного представительства. Легализация борьбы за неявку на выборы в качестве политического инструмента ведет вообще к дискредитации института выборов.

Графа «Против всех» предполагает, что власть обязана поставить обществу политический товар в виде приемлемых кандидатов. Выдвижение кандидатов – это общественное дело. Демонстрировать недовольство некому. В момент выборов власти нет. Она формируется заново. Голосование против всех – это уход от ответственности. И графа «Против всех» не может иметь последствий для выборов. Это, опять же, избирательный тупик, отсутствие власти с неизвестным исходом.

Достаточно задать простой вопрос: кто, как долго и на каких основаниях будет отправлять власть в случае отсутствия результатов выборов по этим двум причинам, то есть из-за порога явки и графы «Против всех»? Состоятся ли результативные выборы вообще? Поэтому идея порога явки и идея графы «Против всех» – деструктивные и крайне опасные, нестабильные идеи.

У нас идет вечный спор: пропорциональная или мажоритарная система. Пропорциональная система в современных условиях развитого телевидения и других СМИ не способствует созданию укорененных в регионах политических партий, хотя для этого вроде и создавалась. Харизматический лидер, имеющий доступ к телевизору, на деньги олигархической структуры протаскивает в парламент в качестве «паровоза»

вагоны партийного списка с партийными бюрократами, спонсорами, авторитетами и просто случайными людьми. Пропорциональная система демонстрирует неустойчивость к прорыву безответственных популистов на волне недовольства и усталости избирателей. Яркий пример – успех коалиции «Пять звезд» Беппе Грилло в парламентских выборах в Италии.

Застойная авторитарная политическая культура российских партий, предлагающих одни и те же идеи, одних и тех же лидеров в течение двадцати с лишним лет, – это прекрасная почва для радикальных авторитарных подходов. Из года в год избиратель видит в бюллетене все тот же список партий и все тех же лидеров. И у него, конечно, возникает ощущение полной безысходности и бессмысленности происходящих выборов. И идти выбирать в очередной раз, с 1993 года, те же фамилии, – это довольно тяжелая задача. Какое-то острое чувство к этим кандидатам уже не возникает.

Несколько избирательных циклов на основе пропорциональной системы привели к уничтожению личностного начала в депутатском корпусе. А следствие – потеря интереса и доверия избирателя к представительным органам власти.

На современном историческом этапе в России следует взять курс на построение мажоритарной избирательной системы. Это, собственно, то, что я хотел бы тоже предложить.

Потому что политическая система должна стимулировать создание вертикально интегрированных партий с развитой кадровой базой в регионах и муниципалитетах. Цель – обеспечение единственного политического пространства и политического, а не административного руководства властями региона.

Это обеспечивает мажоритарная система выборов при едином дне голосования, проходящем в два тура, с существенным облегчением партийного движения кандидатов по сравнению с независимыми кандидатами.

Мажоритарная система способствует децентрализации политической жизни и развитию инициативы по всей стране, требует от партий кадровой работы на местах для поиска достойных кандидатов, приводит в политику личности, без которых политическая система нежизнеспособна. Необходимость всем, даже партийным лидерам, проходить сквозь сито персональных выборов, причем первым лицам, сильно способствует кадровому обновлению партий. Избиратель на каждом выборах, даже при сохранении набора партий, видит новые фамилии в избирательном бюллетене, и это создает некоторое разнообразие.

В целом мажоритарная система отсекает крайности, устойчива к прорыву неорганизованных политических сил. Она устойчивее по отношению к манипуляциям при подсчете голосов, поскольку не требует операции суммирования в масштабе всей страны.

Основное возражение против мажоритарной системы известно – это тенденция к возникновению двухпартийной системы и выдавливание малых партий. Я считаю, что если нам сейчас от полупарламентарной системы удастся перейти к двухпартийной системе, то это следует признать несомненным прогрессом и большим успехом. А вот потом, на новом историческом витке мы можем вернуться и снова поговорить о том, какая же система будет лучше работать, если уже будут две мощные, устойчивые партии.

Отдельная история – это, конечно, Совет Федерации, который сегодня не избирается. И граждане, и федеральный центр заинтересованы в прямых выборах членов Совета Федерации. Прямые выборы повысят авторитет Совета Федерации, а значит, и парламента, и государственной власти в целом. Для федерального центра расширяется пространство для маневра, поскольку в регионах помимо губернатора появляются две независимые политические фигуры.

Наша уверенность, что главное – укрепить губернаторов и чтобы они у себя в регионах контролировали все, – очень опасная штука. Когда вы строите эти отдельные сатрапии, в случае ослабления федерального центра вы сильно рискуете, что страна может разойтись на части – так, как это было в Советском Союзе.

Для организации прямых выборов гражданами членов Совета Федерации не требуется вносить изменения в Конституцию Российской Федерации, достаточно изменения Федерального закона. Каждый субъект Российской Федерации – это двухмандатный избирательный округ. Кандидат, занявший на прямых выборах первое место, наделяется полномочиями представительным органом. Занявший второе место – исполнительным органом государственной власти.

В принципе, органы государственной власти имеют полное право советоваться с избирателями по кандидатурам своих представителей. Им можно предоставить право мотивированного отказа (право вето) от наделения полномочиями победителя выборов. Тогда проводятся повторные выборы на отказные места. Если граждане подтверждают свой выбор, то победитель обязан быть наделен полномочиями. А в случае неисполнения это делает избирательная комиссия. В целом, последнее слово всегда должно оставаться за избирателем, ведь единственным источником власти по нашей Конституции является народ.

Конкурентные, нефилтрованные выборы губернаторов, членов Совета Федерации, мэров, депутатов разных уровней по мажоритарным округам быстро выявят настоящих лидеров, а избиратели научатся отличать лидеров созидания от лидеров разрушения. Иначе мы будем постоянно испытывать кадровый дефицит первых лиц, способных эффективно руководить как с политической, так и с управленческой точек зрения от села до всей страны.

И никакая политическая власть не может сохранять контроль и обеспечивать развитие в случае утраты основного капитала власти – доверия граждан.

Всеобщее избирательное право – не самый эффективный способ выявления лучших управленцев (о чем мы сегодня разговаривали), но это лучший инструмент установления доверия.

В заключение. Я уверен, что все мы искренне разделяем патриотический подход и хотели бы видеть Россию уважаемой страной, находящейся в числе политических, экономических и моральных лидеров. Но этого мы никогда не добьемся, если наша нация не будет в состоянии проводить открытые, честные и конкурентные выборы.

Соблюдение избирательных прав граждан имеет особую специфику

Для уполномоченных по правам человека защита избирательных прав должна быть одним из приоритетных направлений работы, ведь от возможности реализовать конституционное право на участие в управлении делами государства, от возможности влиять на действия органов власти во многом зависит и реализация самых разных прав человека.

Мониторинг соблюдения избирательных прав имеет существенную специфику по сравнению с мониторингом соблюдения иных прав человека. Во-первых, политический характер избирательного процесса требует от омбудсмена особой тщательности и взвешенности при выражении своей позиции, гарантирующей отсутствие партийно-политических предпочтений, ангажированности по отношению к баллотирующимся участникам выборов и их результатом на выборах. Противодействие применению административного ресурса или иного способа вмешательства в избирательную кампанию зачастую влечет за собой конфликт с ее участниками, наделенными властными полномочиями. А этот конфликт в результате может приводить к снижению эффективности работы омбудсмена по защите иных прав граждан.

Мы в Санкт-Петербурге учитывали эти особенности, но при этом старались занимать активную позицию по защите избирательных прав. В 2016 году в Санкт-Петербурге имелись и дополнительные сложности, обусловленные негативным опытом предыдущих кампаний, проходивших в нашем городе, многоуровневостью выборов и соответствующей нормативно-правовой базой.

С учетом этих особенностей мы выбрали несколько основных направлений по защите избирательных прав граждан. Нарушения избирательных прав, которые мы выявили в ходе своей работы, можно было бы разбить на несколько групп. Здесь на первом месте – неэффективное информационное обеспечение выборов, включающее в себя нехватку информации о проведении выборов вплоть до адресов избирательных участков и карикатурный формат теледебатов, а также назначение единого дня голосования на середину сентября. Далее идут неправомерные отказы в регистрации

кандидатов, необоснованные отказы в согласовании агитационных публичных мероприятий, незаконные методы агитации, недостаточная квалификация членов избирательных комиссий, нарушения порядка при голосовании и подведении итогов выборов.

Одной из особенностей института уполномоченного по правам человека как государственного правозащитного института является его независимость от государственных органов. И это положение позволяет при наличии политической воли выстраивать эффективное взаимодействие как с избирательными комиссиями и правоохранительными органами, так и с сообществом наблюдателей.

Надо сказать, что в Санкт-Петербурге взаимодействие с городской избирательной комиссией складывалось непросто, особенно после выборов 2014 года, когда многочисленные нарушения и бездействие городской избирательной комиссии получили жесткую оценку в моем ежегодном докладе уполномоченного по правам человека. И тогдашний председатель городской избирательной комиссии даже предлагал отправить меня в отставку. Но после формирования нового состава Центральной избирательной комиссии Российской Федерации ситуация существенно изменилась. С новым председателем городской избирательной комиссии мы заключили соглашение о взаимодействии, и это взаимодействие стало основой для проведения совместных мероприятий и принятия согласованных решений. Более того, оно позволило избежать многих ошибок и нарушений, допущенных в период предыдущей избирательной кампании. Наше взаимодействие с избирательной комиссией, Администрацией города, Общественной организацией «Наблюдатели Санкт-Петербурга» способствовали решению ряда проблемных вопросов. Например, прекратилась практика создания избирательных участков-призраков в местах временного пребывания избирателей.

Одним из направлений совместной работы был наш контроль за тем, как происходит обучение членов участковых избирательных комиссий. Сотрудники моего аппарата посетили ряд таких обучающих семинаров. К сожалению, обучение зачастую имело формальный, поверхностный характер.

Мы разработали методические рекомендации по вопросам соблюдения избирательных прав, которые направили в правоохранительные органы, в Администрацию города, в городскую избирательную комиссию.

На протяжении всей кампании мы контролировали предоставление равных условий для проведения агитационных публичных мероприятий. Оказалось, что в значительной части заявок, направленных в исполнительные органы, проведение таких мероприятий не согласовывалось либо предлагался перенос проведения в места, не позволяющие реализовать их цели. Порой форма согласования агитационных мероприятий доходила до абсурда. Например, одному из кандидатов, который баллотировался в Центральном районе Санкт-Петербурга и хотел провести

предвыборный митинг на Марсовом поле, было предложено отправляться не далее как в Удельный парк, то есть в совершенно другой район города.

В единый день голосования мы проводили работу по наблюдению за тем, что происходило на избирательных участках. Личное наблюдение позволило не только отметить положительные изменения, но также выявить и пресечь нарушения.

Я не склонен преувеличивать или переоценивать роль уполномоченного по правам человека в позитивных изменениях в электоральной сфере – это лишь один из факторов, повлиявших на ход выборов. В то же время должен отметить, что опыт взаимодействия получил положительную оценку не только с нашей стороны, но и со стороны наших партнеров. Мы и в будущем продолжим совместную работу с городскими организаторами выборов и внесем предложения по усовершенствованию правовой базы, ее применению и обновлению.

К сожалению, несмотря на все предпринятые усилия, доверие петербуржцев к институту выборов в 2016 году в полной мере вернуть не удалось. Это показывает и динамика явки на избирательные участки, и практически единодушный вывод наблюдателей, избирателей, правозащитников и журналистов.

А причинами недоверия к институту выборов я считаю появление признаков отчуждения между обществом и государством, отсутствие реальной политической конкуренции в СМИ (прежде всего на центральных каналах телевидения), нестабильность самой избирательной системы и использование административного ресурса для целенаправленного воздействия на волеизъявление избирателей.

Хочу особо выделить негативную роль административного ресурса на уровне рядовых территориальных и участковых избирательных комиссий, которые в значительной степени оказываются под контролем исполнительных органов, прежде всего районных администраций. В Санкт-Петербурге это заметно особенно отчетливо. В настоящее время проходят судебные процессы по обжалованию действий избирательных комиссий, при этом интересы территориальных избирательных комиссий представляют чиновники уровня заведующих юридическими отделами районных администраций.

Подчеркну один аспект, связанный с автоматизацией определения результатов выборов и техническим оснащением избирательных участков. В Санкт-Петербурге на 2000 избирательных участков приходилось немногим больше 200 КОИБ, причем часть из них оказалась неисправна. Ручной подсчет бюллетеней нередко длился более 12 часов и затягивался зачастую специально, чтобы наблюдатели и члены с совещательным голосом просто физически не выдержали и ушли с процедуры подсчета голосов.

Еще одна техническая проблема – это отсутствие записи звука при видеофиксации. Мы уже столкнулись с тем, что отсутствие записи звука

при наличии видеозаписей затрудняет исследование доказательств в судебных процессах.

Еще об одном аспекте, который мне представляется особенно важным, – необходимо повышать роль правоохранительных органов при исполнении возложенных на них обязанностей по защите избирательных прав граждан. Как показала петербургская практика, зачастую сотрудники полиции самоустраиваются от применения имеющихся у них полномочий, в том числе установленных административным законодательством, и оставляют функции защиты избирательных прав на усмотрение ТИК и вышестоящих избирательных комиссий.

А для восстановления общественного доверия к выборам необходимы и политическая воля, и консолидация усилий различных государственных органов.

Проблемы реализации и пути совершенствования информационного обеспечения выборов

В рамках научно-практической конференции «Избирательная система России: опыт формирования и перспективы развития» 25 ноября 2016 года состоялось заседание «круглого стола» на тему «Информационное обеспечение выборов: проблемы реализации и пути совершенствования» с участием организаторов выборов, парламентариев, представителей органов власти и широкой общественности, в том числе политических партий и общественных организаций, научного и экспертного сообщества.

Модератором «круглого стола» выступил главный редактор и ведущий радиостанции «Эхо Москвы», президент «Эхо-ТВ» Алексей Алексеевич Венедиктов.

А.А. Венедиктов. За последние два-три года информационное пространство заполняется новыми игроками, и каждый, кто имеет возможность вести хотя бы страницу в одной из социальных сетей, становится источником информации. Это обстоятельство существенным образом меняет информационное пространство, это нужно принимать во внимание, и с этим нужно считаться. Исходя из этого, я бы хотел акцентировать внимание присутствующих на нескольких важных моментах. Во-первых, выработка предложений по вопросу, как добиться более четкого и надежного регулирования информационного обеспечения выборов. Во-вторых, попытаться разобраться в том, как обеспечить доступ участников избирательного процесса к информации. Кстати, это достаточно болезненный момент, вызывающий жалобы на проведение выборов. В-третьих, как построить работу с медиа, не ограничивая ее деятельность.

Алексеева Алла Анатольевна, руководитель правового управления Политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ, член ЦИК России с правом совещательного голоса. Я хотела бы обсудить вопрос отсутствия в законодательстве понятия «политическая реклама». Экспертное сообщество об этом говорит давно, и, видимо, уже назрела необходимость ввести это понятие. Что такое «политическая реклама», ясно всем, это понятие описано как «агитация» только в выборный период. В период между выборами у партий возникают большие проблемы по размещению политической рекламы, потому что рекламодатели не очень понимают, в каких рамках должна размещаться реклама политической партии, что это озна-

чает и не противоречит ли это законодательству. Такие проблемы возникают и в СМИ, и при других формах рекламирования. В регионах телевидение вообще не понимает, что такое «реклама партии» вне агитационного периода. И, соответственно, разместить материалы о деятельности партии очень сложно, а иногда практически невозможно.

Еще одна проблема – это размещение рекламы на баннерах. Получается, что этот вопрос просто не регламентируется. На сегодня рекламодатели руководствуются только позицией протокола, подписанного в 2007 году ЦИК России совместно с Федеральной антимонопольной службой (ФАС), о том, что в период между выборами политические партии информацию о своей деятельности могут размещать на правах социальной рекламы. И тут возникает много проблем. Например, понятия «социальная реклама» и «на правах социальной рекламы» территориальные органы ФАС трактуют совершенно по-разному. Я разговаривала с коллегами из КПРФ и из ЛДПР, у них такие же проблемы по данному вопросу.

Считаю, что необходимо внести законодательный проект о рекламе с подробным описанием понятия «политическая реклама», чтобы партии могли распространять информацию о своей работе не только в период выборов, но и между выборами.

А по вопросу проблемы разграничения информирования и агитации полагаю, что в период выборов ни о партиях, ни о кандидатах никакого информирования быть не может, потому что любое подобное информирование в этот период – это агитация. Может быть, имеет смысл разграничить агитацию на платную и бесплатную и любое упоминание о кандидате и партии считать агитацией? А учет бесплатной агитации вести по Федеральному закону № 95-ФЗ «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами», который, на мой взгляд, можно распространить и на период выборов.

Гришина Майя Владимировна, секретарь Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. У ФАС очень жесткая позиция по вопросу о том, что на рекламных конструкциях, кроме социальной и коммерческой рекламы, ничего нельзя размещать. Поэтому, когда политическая партия хочет разместить на баннерах какой-то слоган или что-то подобное в период между выборами, ей приходится доказывать, что данный образ или текст носит признаки социальной рекламы. Но это как смотреть. Все видели баннеры ЛДПР. Носят ли они признаки социальной рекламы? Думаю, что это вопрос весьма спорный. Так что нередко вопрос определения направленности рекламы зависит от правоприменителей. Поэтому и есть случаи наказания владельцев рекламных конструкций, факты внесения штрафов за размещение такого рода информации в период между выборами. Но есть еще и парадокс. Все утверждают, что закон «О рекламе» не регулирует политическую рекламу. Вместе с тем правовой казус в том, что запретительная норма данного закона регулирует полити-

ческую рекламу. Эту конкретную проблему можно решить либо поправками в закон «О рекламе» (такие поправки даже формулировались, но не прошли в Государственную Думу), либо уже масштабным регулированием политической рекламы.

Костенко Сергей Юрьевич, председатель Избирательной комиссии Тульской области. В 2016 году по итогам выборов губернатора и депутатов Государственной Думы большая часть обращений, поступивших за период избирательной кампании к нам в комиссию, была связана с вопросами агитации. Тема агитации по-разному проявляется в зависимости от уровня выборов. При проведении выборов в органы местного самоуправления, по крайней мере в Тульской области, вопросов, связанных с информированием и агитацией, практически не возникает. И это в течение нескольких лет. Нужно иметь в виду, что большая часть выборов – это не федеральные, а местные. Поэтому, на мой взгляд, не стоит драматизировать ситуацию. В сфере агитации, как, кстати, и в сфере регулирования деятельности СМИ, ничего кардинально плохого и непоправимого не происходит. И нет нужды в каких-то срочных и кардинальных мерах для спасения ситуации.

Думаю, что введение чрезмерного правового регулирования в отношении как СМИ, так и Интернета будет излишним. Давайте проследим за развитием ситуации до следующей федеральной кампании по выборам в Государственную Думу, тогда и можно будет возвращаться к этой теме.

Считаю, что с журналистами нужно взаимодействовать. В период прошедшей избирательной кампании за первые три дня аккредитации у нас ее получили 900 журналистов. Если мы хотим, чтобы люди работали, и даем им такую возможность, проблем не возникает. Это к законодательству не имеет никакого отношения.

С моей точки зрения, правильной является норма законодательства о том, что кандидат может агитировать сам за себя. И те результаты, которые мы получили по выборам 2016 года, – во многом следствие того, что наши политики сами стали должны вести свои агитационные кампании, привлекая других людей только как доверенных лиц. Кстати, полагаю, что институт доверенных лиц себя вполне оправдывает. Если нет прямых законодательных запретов, никто не будет никому запрещать вести фото- и видеосъемку. Но когда журналист фотографирует или снимает на видео паспорт человека, который пришел проголосовать, мол, «Покажите паспорт, чтобы я, некий журналист, убедился, что это вы», это, по меньшей мере, злоупотребление правом.

На мой взгляд, обсуждая все эти вопросы, мы должны учитывать сложности в деятельности участковых избирательных комиссий, на которых все эти проблемы (в том числе те, что связаны и с наблюдателями, и со СМИ, и многое другое), как говорится, сваливаются.

Нужно конкретизировать ситуацию и с интеллектуальной собственностью, вопрос которой стал чуть ли не новым камнем преткновения для нас. Или суды так и будут снимать кандидатов с выборов за то, что они, не

занимаясь коммерческой рекламой, не нарушая авторские права, дали ссылку на свои ресурсы, на которых они расположены (твиттер, фейсбук и т.д.).

Еще один вопрос – это проблема, скажем так, равенства, то есть в отношении всех кандидатов за аналогичные нарушения комиссии и суды должны принимать такие же аналогичные решения.

Мерзлякова Татьяна Георгиевна, уполномоченная по правам человека по Свердловской области. Я категорически не хотела бы согласиться с позицией о непоявлении изображения третьих лиц рядом с кандидатом. Это, возможно, устраивает избирательные комиссии, но не должно устраивать журналистов. Мы превращаем СМИ в некие агитационные листовки. К тому же избиратели не знают, что в агитационных материалах, в СМИ наши кандидаты остаются один на один с самими собой. Думаю, что лучше эту тему не оставлять без внимания, и считаю ее небесспорной.

А.А. Венедиктов. Сергей Юрьевич, рассмотрим этот вопрос на примере недавних американских выборов. Если популярный певец Джастин Бибер говорит, что он решил проголосовать за Хиллари Клинтон, и всех призывает проголосовать за нее же, то это новость или агитация? И затем появляется фотография: она приходит на его концерт, он ей пожимает руку. И так как Бибер более известная личность, чем Клинтон, все медиа это показывают как новость мирового уровня.

С.Ю. Костенко. Это все-таки информирование. Я бы привел другой пример. Мы неоднократно слышали высказывания Президента Российской Федерации В.В. Путина в отношении кандидата на пост президента США Д. Трампа. Эти высказывания не были агитацией в пользу Путина и, конечно, не были агитацией пользу Трампа. Это просто новость, информирование. Мы должны сохранять здравый смысл и разум при оценке тех или иных событий. Нельзя любое событие, которое произошло, делать агитационным. Несколько лет назад во время избирательной кампании был использован замечательный слоган: «Почему Дарькин?». Этот слоган нельзя была отнести к агитации, но он имел гораздо больший эффект, чем агитация. Поэтому я сторонник того, чтобы агитацию расценивать так, как прописано в законе.

А.А. Алексеева. Грань между информированием и агитацией такая тонкая, что ее практически никто не замечает. Приведенный вами пример, Алексей Алексеевич, – чистой воды агитация. Другой вопрос, что агитация должна быть бесплатной. А чтобы не было перекосов и разночтений по поводу того, что есть агитация, а что – информирование, полагаю, что всю публичную информацию о кандидате, публикуемую и показываемую после его выдвижения, нужно считать агитацией. Другое дело, что она может делиться на платную и бесплатную.

Шуркина Марина Викторовна, начальник отдела по работе со СМИ Управления идеологии, агитации и пропаганды Центрального аппарата Политической партии ЛДПР. В эту избирательную кампанию мы столкнулись с данным вопросом (что есть агитация, а что – информи-

рование) на примере нашего лидера В.В. Жириновского. Он публичный человек, который комментирует и международную тематику. Но нам сказали: в агитационный период даже если избиратель слышит просто голос Жириновского – это уже агитация. Получается, что бы и о чем бы он ни говорил, СМИ рассматривали как агитацию независимо от того, согласен или не согласен избиратель с его точкой зрения. В законе прописано: «Агитация – призыв за ту или иную политическую силу». Но на деле СМИ расценивают это несколько иначе.

Шашкова Ярослава Юрьевна, заведующая кафедрой политологии Алтайского государственного университета. Я бы хотела обратить внимание на несколько вопросов, с которыми мы столкнулись в ходе прошедшей избирательной кампании, в которой принимали участие в том числе и как технологи. Первая проблема, которую я хотела бы поставить, связана с параллельным выдвижением лидеров региональных отделений по партийным спискам и по одномандатным округам. Мы столкнулись с такой ситуацией в большей степени на примере кандидата по округу № 42 и руководителя регионального отделения партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ А.В. Терентьева, когда вся мощь регионального отделения была сосредоточена на одном одномандатном округе. Все материалы были персонифицированы, то есть практически везде присутствовал только данный кандидат. И кампания началась с того, что округ был буквально забит его агитацией, причем именно как руководителя регионального отделения. Кампания была оплачена опять же под эгидой регионального отделения. Потом, когда округ пресытился, наружная реклама была частично снята и перенесена в другие округа. Но агитация в основном была оплачена из фонда партии. И, соответственно, отрегулировать ее как агитацию на одномандатном округе было сложно. То есть, по сути, два в одном, причем в меньшей степени такое использовали коммунисты в связи как раз с меньшим объемом финансовых средств. Судя по практике, такие ситуации и дальше будут иметь место.

Еще одна проблема – это запрет на использование изображений третьих лиц, кроме кандидата. Коллеги говорили об этом в контексте ситуаций со СМИ, я бы хотела обозначить проблему с несколько другой стороны. Например, мы используем высказывания известных людей в поддержку кандидата. И когда фотографии не публикуются, то совершенно спокойно можно найти полного однофамильца (нас же никто не заставляет писать его должность и т.д.) и ввести избирателя в заблуждение, публикуя такие высказывания теперь уже без фотографии.

Возвращаясь к вопросу информирования и агитации, скажу об одной проблеме, которая возникла в связи с действующими депутатами законодательных собраний, руководителями их комитетов, заместителей председателей и т.д. Когда в период агитации традиционно подводятся итоги созывов, они должны информировать и информируют о прошедшей рабо-

те. При этом они – выдвинутые кандидаты и они же – государственные служащие на выборных должностях.

В Алтайском крае мы сталкивались с жалобами на материалы, которые размещались краевым законодательным собранием и рассматривались как агитация.

Сегодня мы можем отделить агитацию от информирования по филологическим критериям. Как технолог я понимаю, что любое информирование может работать на положительный имидж тех или иных кандидатов. Но в данном случае надо сохранить норму, что агитация – это именно «за определенного кандидата».

Вопрос в том, что «информирование о деятельности органа власти» надо отделять от «сформирования положительного образа кандидата». На самом деле, отличить агитацию от информирования достаточно сложно, но как неоднократный член состава комиссии по информационным спорам могу точно сказать, что агитация от информирования отличается.

И последний момент. У нас возникла парадоксальная коллизия в связи с порядком использования кандидатами, выдвинутыми партиями в одномандатных округах, партийного имущества. Например, приемных помещений партий, которыми им нельзя пользоваться на безвозмездной основе. Независимо от того, кем выдвинут кандидат, он должен оплачивать использование приемной. И тут возникает такая веселая технологическая ситуация, когда партия перечисляет в фонд кандидата деньги, а потом кандидат перечисляет их обратно.

Власов Виталий Владимирович, ассистент кафедры «Проектирование и безопасность компьютерных систем» Университета информационных технологий, механики и оптики Санкт-Петербурга, член ТИК №12 с правом решающего голоса. Вопрос о рекламе, агитации, информировании и других подобных моментах чрезвычайно сложен в силу того, что нет объективных критериев разграничения этих характеристик. Поэтому эту сложную проблему можно решить только путем упрощения. Нельзя по всем ситуациям разрабатывать отдельные законодательные нормы.

Я предлагаю рассматривать политическую рекламу, агитацию, информирование в следующих параметрах. До момента объявления выборов любой человек вправе выдвигать себя так, как может (в социальном, политическом, экономическом, коммерческом смыслах), платно или бесплатно, это его дело.

В период тишины и до агитационного периода никакой информации, агитации и прочего не должно быть, кроме информации в СМИ об обычной работе государственных муниципальных органов власти, которая является традиционной.

Дальше начинается период агитации, когда всякое упоминание и в любом контексте является агитацией.

М.В. Гришина. Интересна сама идея о периоде тишины со дня объявления выборов до начала агитационного периода. Мы бы с удовольствием,

но давайте дальше докрутим эту ситуацию. Вы сказали, что при этом не исключается традиционное информирование о текущей работе различных политических деятелей.

Надо понимать, что и в этой ситуации кто-то тем или иным способом получает преимущество, – это те, кто находится у власти, и те, кто тем или иным способом создает информационные поводы, к которым по неизвестной причине СМИ вдруг начинают проявлять интерес. В этой ситуации у вас тема, так сказать, докручена? Например, у А.А. Алексеевой она докручена – все в равных объемах замеряем, отслеживаем и хронометрируем. А в вашей конструкции как?

В.В. Власов. В моем варианте это, может быть, не совсем докручено. Но сейчас есть некоторые представления о том, что есть обычная текущая деятельность, а что – активизация и повышение интенсивности. Здесь есть что оценивать. Но если идет информация о таких лицах, как Президент государства, губернатор, глава города, то это обычное информирование. И если не увеличивается количество информационных поводов, то это нормальная деятельность.

А.А. Венедиктов. Но есть информация, которую невозможно кодифицировать. Если все записать в закон, то закон будет невозможно исполнить.

Лев Израилевич Московкин, специальный корреспондент газеты «Московская правда». Сейчас практически все, что происходит, – это агитация. Журналистика все больше и больше погружается в пиар и рекламу. В наше время мир быстро меняется, и чем быстрее он меняется, тем больше на информационных площадках России появляется содержательной информации, которую большинство журналистов просто не понимают.

Захаров Олег Юрьевич, электоральный юрист-практик. Я занимаюсь практическим аспектом агитации. И хотел бы полностью поддержать позицию, что не нужно все регулировать. Во-первых, это бессмысленно, во-вторых, невыполнимо. А придумывать правила на все возможные случаи – задача неблагодарная.

Пределы допустимого мы можем выяснить на практике, и только методом проб и ошибок. Последнюю точку ставит суд или избирательная комиссия, рассматривающие соответствующую жалобу.

Тезис «знание – сила» верен и здесь. Те, кто знает, как нужно делать, делают это правильно и грамотно и не выходят за рамки, которые вызывают юридическую ответственность, имеют больше возможностей для правильной, грамотной, законной агитации. Те, кто этого не знает, хуже того, сначала делают, потом начинают выяснять, что правильно, а что нет, начинают судиться, жаловаться, предъявлять претензии к тем, кто, на их взгляд, делает это неправильно, оказываются нарушителями закона.

И в большинстве случаев заранее можно просчитать последствия выпуска того или иного агитационного материала. Например, те же

совместные агитационные материалы. В этом году поменялись правила, были запрещены совместные агитационные материалы кандидатов разных уровней выборов. Но тем не менее правила в измененном виде были вполне понятными. Кто действовал по правилам, проблем не испытывал. А кто, может быть, по незнанию пытался выйти за рамки и делать так, как все делалось три года назад, конечно, получил штрафы. Знание законов, определенная политическая и юридическая грамотность – необходимые условия для участия в выборах. Вступая в какие-то иные сферы общественной жизни, мы же не игнорируем законы и правила, по которым принято в этих сферах действовать.

В ходе прошедшей избирательной кампании разрешение получил вопрос «фото-паровозов», то есть использование изображений иных лиц в агитационных материалах сначала в виде разъяснения ЦИК России, а затем в качестве решения Верховного Суда. Поэтому я последовательно выступаю за то, чтобы не менять закон каждый раз, когда возникает какая-то проблема, а за то, чтобы обобщать практику. И только тогда, когда ситуации сами по себе требуют изменений и когда разные суды принимают разные решения, требуется менять норму закона в сторону понятности и определенности.

Иванников Олег Владимирович, член Совета Ассоциации «Гражданский контроль». В эту избирательную кампанию лично посетил более сорока регионов. Информационное обеспечение, как правило, зависит от порядочности представителей политических партий. Но порядочность возникает тогда, когда представителями партий проводится системная работа, когда председатели региональных избирательных комиссий по многу раз собирают их и обучают тому, как правильно агитировать и информировать. Только тогда мы и будем достигать положительного результата, что в итоге будет приводить не только к решению задач, которые ставят перед собой политические партии, но и к популяризации самой избирательной системы.

Смольев Владимир Валерьевич, представитель Российской экологической партии «Зелёные». В рамках нашей конференции была высказана идея, что нужно перенести день голосования. Но, перефразировав классика, хочется сказать, что не квартет должен меняться местами, а репетиций у квартета должно быть больше. А репетиция – это именно агитационный период в те самые 28 дней. У нас сложилось так, что в этот блистательный период все стараются через СМИ, перебивая друг друга, донести свою позицию. Потом это все заканчивается. И здесь получается некий корень зла для малых политических партий. Избиратели видят их представителей только в этот краткий период и, естественно, задаются вопросом: где вы были раньше, господа? Это одна из главных проблем, в том числе для нашей партии. И мы считаем, что агитационный период нужно увеличить для соблюдения равенства избирательных объединений при реализации права на информацию.

Карцов Алексей Сергеевич, советник Конституционного Суда Российской Федерации, эксперт Международного института мониторинга при Межпарламентской ассамблее СНГ. Я здесь в двух ипостасях: представляю Межпарламентскую ассамблею СНГ и Конституционный Суд Российской Федерации. На протяжении более чем десяти лет я руковожу юридической экспертизой мониторинга электоральных процессов на постсоветском пространстве, в том числе и в Российской Федерации (парламентские и президентские выборы).

Хочу рассказать о тех поправках в российское законодательство, которые требовали двухмесячного стажа трудовых отношений у журналиста со СМИ. Доходило до того, что стали требовать у журналистов трудовые книжки и трудовые договоры, что существенно затормаживало их работу и препятствовало процессу информирования граждан. По этому вопросу были жалобы и в Конституционный Суд, в ответ на которые Конституционный Суд выступил с Определением от 7 июля 2016 года и камня на камне не оставил от излишних ограничений, навязываемых средствам массовой информации. В этой связи прошу коллег просто внимательно относиться к правоприменительной практике Конституционного Суда по средствам массовой информации, в том числе реализуемой в форме определений.

А.А. Венедиктов. Сегодня Президент внес в Государственную Думу проект закона, как раз касающийся обязанности учитывать определения Конституционного Суда Российской Федерации.

А.С. Карцов. Это великое дело. Ведь определения можно принимать и в ускоренном порядке. Не требуется громоздкая процедура публичных слушаний и т.д.

Второй момент моего выступления касается предложений Мониторинговой миссии Межпарламентской ассамблеи на основании международного опыта по вопросу изменений в регулировании информационного обеспечения выборов.

Первое: ввести в законодательство понятие «политическая реклама», которое, обладая особым режимом, было бы четко отграничено от понятия «предвыборная агитация» и представляло бы собой в том числе гарантию, не всегда реализуемую в современных условиях, возможности гражданина, не являющегося кандидатом, участвовать в агитационной кампании за счет собственных средств. С другой стороны, понятие «политическая реклама» определило бы статус информации, функционально совпадающей с предвыборной агитацией, однако распространяемой вне рамок агитационного периода.

Второе: предлагается оптимизировать путем существенного сокращения предусмотренный действующим законодательством объем негативных ограничений, которые с точки зрения классического конституционного права представляют собой невообразимые требования. Например, нарушение права институциональной собственности карается отстране-

нием от участия в выборах. То есть получается, что конституционная правовая ответственность применяется за нарушение права институциональной собственности. Это не стыкуется с догмой классического конституционного права. Предлагается предоставлять право на ответ только в отношении утверждений, основанных на ложных фактах, а не на основании высказывания в ходе агитации любой информации, способной нанести ущерб чести и достоинству, деловой репутации кандидата. И согласовать институт права на ответ в избирательном законодательстве соответствующим институтом в Законе Российской Федерации «О средствах массовой информации».

Наконец, третье: предлагается модифицировать законодательное воздействие в соответствующей сфере за счет существенно большего распространения на нее принципов саморегулирования, и ответственность за соблюдение профессиональной этики возложить на Федеральную ассоциацию СМИ при внешнем мониторинге независимой организации. Такая модель позволила бы сократить число формальных запретов, вызывающих негативную реакцию международных организаций, прибегать к более гибкому воздействию формализованных, не публично-властных, но наделенных публичными функциями структур, в деятельности которых принимали бы ключевое участие представители гражданского общества.

Антонов Дмитрий Евгеньевич, ассистент кафедры истории и теории политики факультета политологии МГУ имени М.В. Ломоносова. Хотелось бы перекинуть дискуссию немного в сторону нетрадиционных в нашем понимании способов агитации. Мы все время забываем, что реклама в газетах и билборды – это не единственная возможность агитировать за кандидатов. Перед вторыми выборами Барака Обамы в американских медиа был запущен сериал про его первые выборы под названием «Игра началась». В сериале Б. Обама никак не фигурировал. Там детально раскрывались причины поражения команды Джона Маккейна. Однако сам сериал был подготовлен к выборам известным актером Томом Хэнксом и командой действующего президента. Несомненно, это было агитацией. Несомненно, она показывала всю силу команды и привлекательность самого Б. Обамы. Но, соответственно, ни самого президента, ни призывов голосовать за него в сериале не было.

В нашей стране этот сериал, к сожалению, не особо известен. Но он нас отсылает к тезису, что во время последней избирательной кампании 2016 года у нас очень малое количество кандидатов искали нетрадиционные способы взаимодействия с аудиторией. Во время проведенного исследования я обнаружил, что большинство сообществ как в «Вконтакте», так и в «Фейсбуке» у кандидатов и партий представляют собой отражение сайтов-визиток, то есть нет никакого реального взаимодействия с аудиторией. Исключение, наверно, составляют Рамзан Кадыров и Алексей Навальный, у которых блоги давно раскручены и работают.

Я о том, что полностью кодифицировать агитацию мы не сможем. Потому что сфера медиа – живая и постоянно развивается. Каждый день появляются новые инструменты, цифровая сфера развивается. И, как минимум, каждый день появляются приложения для мобильных устройств, которые так или иначе затрагивают тему выборов, например, нашумевшая игра под названием «Демократия», которая была некоторое время назад очень популярна.

Не стоит забывать, что избирательный процесс – это процесс, а не процедура. И поэтому вместо того чтобы как-то пытаться заранее ограничить все возможные проявления агитации и рекламы, может быть, просто необходимо кандидатам в чем-то опережать своих соперников? И в законодательстве учиться новым инструментам и способам взаимодействия с аудиторией? Тогда и явка повысится, и результат изменится.

Лопатин Антон Игоревич, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. На мой взгляд, международный опыт надо изучать, чтобы нам проще было самим отвечать на многие вопросы по тем проблемам, с которыми мы сталкиваемся у себя в России. Конечно, интересно знать о том, что происходило в Америке в период избирательной кампании и самого голосования за кандидатов на пост президента США и каковы тенденции развития избирательных систем на Западе. Но нас больше должны волновать наши выборы и наши электоральные проблемы.

Например, я абсолютно согласен с С.Ю. Костенко, что в период федеральных избирательных кампаний не нужно вносить изменения в избирательное законодательство. Это просто неправильно. Исходя из менталитета наших политиков, обязательно найдутся люди, которые подвергнут сомнению необходимость введения изменений именно в этот период, то есть скажут, что изменения внесены специально и в субъективных или корыстных целях.

Впрочем, так уже говорят. Озвучиваются претензии, что, если бы не были внесены конкретные изменения при переходе к смешанной системе выборов, Политическая партия «ЕДИНАЯ РОССИЯ» получила бы меньше голосов. Хотя эти же люди считают именно смешанную систему более предпочтительной. На мой же взгляд, многое в электоральной практике зависит от качества и согласованности работы избирательных комиссий разных уровней.

А.А. Венедиктов. Хочу обратить внимание на выборы мэра Москвы в 2013 году, когда у мэра Москвы С. Собянина был абсолютный доступ к традиционным медиа, в том числе к московским и федеральным электронным медиа. А. Навальный имел доступ только к интернет-сфере. Результаты выборов мы помним. Те выборы выступили неким «градусником». Если бы сегодня были выборы с учетом развития социальной сферы, господин Навальный, вполне возможно, набрал бы больше тридцати процентов голосов избирателей и мы бы стали свидетелями второго тура.

Еще один пример. Из 98 миллионов долларов, которые Д. Трамп использовал на медиа, 20 миллионов (пятая часть) он потратил на цифровые медиа (социальные сети). Х. Клинтон из 437 миллионов долларов 3 миллиона использовала на цифровые медиа.

Сейчас идет одно исследование за другим – почему победил Д. Трамп. И все обращают внимание на нетрадиционное ведение избирательной кампании и, как следствие, победу.

Крымчанинова Марина Владимировна, доцент РАНХиГС и руководитель специальной образовательной программы «Конфликтология». В продолжение темы о нетрадиционных методах агитации дополню, что тенденция с цифровыми медиа в продвижении кандидатов была выявлена еще на прошлых выборах Б. Обамы. Поэтому в данном случае речь идет не о том, что одна партия умеет это использовать, а другая не умеет, а конкретно о стратегии продвижения того или иного кандидата. И я подняла бы в своей речи еще один метод, с одной стороны – информирования граждан, а с другой – получения информации для самих избирательных кампаний и кандидатов. И тоже начну с Америки.

Сейчас активно обсуждается «провал социологов» в ходе последней избирательной кампании, когда все социологические опросы отдавали больше шансов Х. Клинтон. Даже возник термин «скромные избиратели Трампа», стеснявшиеся заявить о своей позиции. Как оказалось, такие «скромные избиратели» живут не только в Америке, но и, например, во Франции, где в аналогичной ситуации оказался Н. Саркози.

Я бы хотела поставить вопрос именно об аналитике, сопровождающей избирательные кампании. Соответственно, публикация данных социологических опросов, с одной стороны, является неотъемлемой частью информации в ходе избирательного процесса, а с другой – она может превратиться и в форму агитации, создавая некое давление на общественное мнение в пользу того или иного кандидата. В результате появляется феномен со «скромными избирателями Трампа», когда в определенных кругах было неприлично признаваться в его поддержке.

Но я говорю не о Трампе, не называя кого-то из наших, хочу сказать о нашей реальности. А реальность наша такова, что, как уже было сказано, «скромные избиратели» не кодифицируются. Поэтому и надо подумать о новых методах выборов.

Минтусов Игорь Евгеньевич, президент Российской ассоциации политических консультантов. Так получилось, что последние две недели я провел в США и побывал на двух конференциях с участием социологов, демократов и республиканцев: за несколько дней до выборов и через несколько дней после выборов. Было очень интересно услышать, что они думают до выборов, когда они давали прогнозы, и что они думают после.

Начну с констатации фактов, чтобы к ним не возвращаться: в США давно опросы, общественное мнение, публикации, цифры не являются

элементом агитации и пропаганды. До выборов почти 90 процентов республиканцев предсказывали победу Х. Клинтон. Здесь есть два момента и две разные истории: данные опросов общественного мнения и прогноз, который делается на их основе. В Америке опросы проводились, но прогнозы на основе этих опросов оказались искаженными.

Прогнозы, точнее цифры, предсказывали победу Х. Клинтон, что и произошло, если исходить из общей выборки. Сбой произошел в пяти так называемых свинг-штатах, где по теории вероятности в двух должен был победить Д. Трамп, в трех – Х. Клинтон, либо наоборот. Но во всех пяти штатах выиграл Трамп. Вот и произошел перевес. За неделю до выборов социологи прогнозировали, вернее, оглашали результаты опроса общественного мнения, что Х. Клинтон выиграет. Но они же говорили, что по цифрам реально может победить Трамп, потому что 80 процентов рабочего класса проголосует за Трампа.

Общее резюме социологов таково, что не надо идти на поводу общественного мнения, СМИ и давать прогнозы в пределах погрешности. И не надо быть рабами собственных убеждений, как и не надо делать прогнозы из эмоционального фона, созданные для либеральных СМИ.

За то, что Трамп отразил реальные интересы рабочего класса, тот проголосовал за него, проигнорировав, что Трамп обижал женщин. К слову, 53 процента белых женщин тоже проголосовали за него.

Пантелеев Борис Николаевич, член Рабочей группы по информационным спорам ЦИК России. Я хочу вынести на обсуждение коллег два практических предложения, которые, на мой взгляд, могут повлиять на ситуацию. Первое предложение касается злоупотребления административным ресурсом: если руководитель идет на выборы, он должен передать всю информационную сферу своей пресс-службе. Иначе это считается служебным проступком и рассматривается дисциплинарной комиссией. А если он участвует в перерезании ленточек, количество которых в период избирательных кампаний в десять раз увеличивается, то всякий раз при его появлении на экране и упоминании о нем в СМИ должна быть примерно такая строка: «Данный человек – губернатор, но он в настоящее время – кандидат в депутаты». Без подобного упоминания появления должностного лица в информационном пространстве – скрытая агитация и злоупотребление административным ресурсом.

И второе предложение. Многие журналисты, особенно в регионах, ждут выборов не только как период особой активности, но и как период «кормления». Это вполне объяснимо и нормально. И когда речь идет о СМИ, которые неоднократно принимали участие в избирательных циклах, это одна ситуация. Но есть сеть специально созданных, переформатированных или инициированных медиаресурсов, одноразовых газеток, которые используют выборы как вид бизнеса, что недопустимо. Здесь, мне кажется, нужно воспользоваться идеей залогов и создавать фонды, где желающие участвовать в информационном обслуживании агитационного

периода должны и могли бы заявить о себе, внести некую сумму, чтобы гарантировать возможные претензии со стороны конкурентов. Если сумма не внесена, то подобное участие априори считается незаконным.

А.А. Венедиктов. Про газетку. В одном городе Македонии четыре молодых человека создали 123 протрамповских сайта, на которых публиковали фрикковые новости, например: «Папа Франциск поддержал Трампа». У этих сайтов возникли миллионы лайков. Эти новости, естественно, читали в США, а не в Македонии. И традиционные СМИ их перехватывали, потому что миллионы людей читают, и, естественно, опровергали. Четыре человека. Где они должны регистрироваться? Какие залогов и куда они будут вносить? Таким же образом можно создавать подобные сайты у нас в России, или в Болгарии, или в Латвии. Вы говорите о традиционных СМИ, о газетах. А блоггеры Олег Кашин и Илья Варламов каждый в отдельности имеют более полумиллиона подписчиков – в десять раз больше, чем газета.

Полянский Виктор Владимирович, заведующий кафедрой государственного и административного права юридического факультета ФГАОУ ВО «Самарский национальный исследовательский университет имени академика С.П. Королева». У нас за пять дней до голосования запрещается публиковать результаты социологических исследований. Это не случайно. Часто подобные публикации имеют агитационный смысл и могут использоваться как средство влияния на выбор избирателей. И с этой точки зрения у меня есть одно предложение. Считаю, что вышеозначенный запрет нужно распространить на весь агитационный период.

Приведу пример. Одной партии прогнозировали около 40 процентов голосов избирателей на выборах. У меня была информация по другому заказному социологическому исследованию для определенных целей (скрытая информация, она нигде не публиковалась), что голосов будет 52–53 процента. Кстати, так оно и вышло. Получается, что социологи за деньги показали заказ, сориентированный на определенные интересы. Я не знаю, как они договариваются, но результаты закрытого социологического исследования оказались правильными, а те, которые были опубликованы, явно были ориентированы на запрос определенных политических сил.

Можно ругать и хулить социологов, но все хотят зарабатывать деньги на выборах. И здесь латентный интерес обязательно присутствует. Для того чтобы минимизировать влияние этого интереса в агитационный период, социология должна работать только до начала агитационного периода, когда граждане еще не знают, как и что будет. И тогда мы можем рассчитывать на еще один гарантированный элемент более-менее объективного подхода в использовании социологических опросов, прогнозов и других исследований.

У нас выборы раньше проходили без опросов. И никаких проблем с доверием к выборам не было. Формирование политического сознания –

это особый процесс. И если это сознание целенаправленно формировать, в том числе с использованием социологических прогнозов, искажающих реальное положение вещей, то можно получить гораздо худший социальный результат, чем если люди за 28 дней не будут знать о том, какая партия (или кандидат) имеет приоритеты.

Смысл же не в том, чтобы кто-то подсказал, как голосовать, а в том, чтобы сам избиратель активно интересовался тем, за кого и по какой причине голосует. Я исхожу из того, что выборы – для избирателей, которые являются соучредителями государства, значит, на мой взгляд, они должны сами познавать всех, кто предлагает им, как говорится, свой товар.

Т.Г. Мерзлякова. Мне достаточно статуса уполномоченного по правам человека, чтобы защищать журналистику Свердловской области в полном объеме. По возможности я пытаюсь это делать, хотя у нас иногда возникают очень тяжелые конфликты. Меняются губернаторы, и практически каждый из них пытается начать с того, чтобы ограничить свободу печати и других СМИ. Мы для себя в коллективе выработали тактику и опираемся на очень хрестоматийное не только для нас, но и для всей Европы решение Европейского Суда «Санди Таймс против Соединенного Королевства», в котором Европейский Суд поставил свободу выражения мнения выше такой ценности для Великобритании, как независимость суда.

У нас ведь чуть ли не отовсюду и всеми возможными способами ограничивают свободу слова. СМИ практически со всех сторон ограничены. Поэтому и раскрепощенные блоггерские издания становятся более читабельными и привлекательными, чем газеты. Избирательным комиссиям при реформировании законодательных актов нужно помнить, что только во имя охраны конституционных ценностей можно ограничить свободу слова.

Давайте попробуем вернуть больше свободы нашей журналистике. От этого выиграют все – и партии, и кандидаты, даже те, кто представляет правящую партию. Хотя бы для того, чтобы люди не говорили: «это официальный орган, значит, в нем ничего хорошего нет». Я хочу защитить свердловских журналистов, особенно районщиков. Там еще остались старые, очень опытные, сильные журналисты, для которых профессионализм выше любого поклонения. С ними считаются даже избранные главы.

А.А. Венедиктов. Сегодня мы про США говорили не просто так. И говорили мы не об опыте. Мы говорили об общем развитии и о технологиях, которые являют собой не просто технологии. В 1960 году Кеннеди выиграл у Никсона только за счет того, что дебаты впервые показали по телевизору. До этого основными инструментами продвижения кандидатов и их программ были митинги, газеты и радио. К тому же первые дебаты тогда Никсон недооценил. Пришел плохо бритый. И свет был настроен плохо. И Никсон проиграл полмиллиона голосов. И с этого момента значение, сущностная часть программы развития страны, предлагаемой аме-

риканскими кандидатами на пост президента, ушли в ноль. На первый план вышла телевизионная упаковка как самого кандидата, так и его программы. То есть не только «что», но и «как».

Семь лет назад в Москву приезжала тогдашний американский госсекретарь Х. Клинтон, давала интервью на радио. А у нас есть некое правило, что во время интервью в студии находится определенное количество человек. Прикрепленный охранник и пресс-секретарь, посол и кто-то еще. Всего четыре человека. И вдруг я вижу, что в студии присутствует какая-то пятая женщина. Идет прямой эфир. Работают телекамеры всех каналов: наших и американских. И непонятно, как прошла в студию женщина. За тридцать секунд до включения в эфир она подходит под камеры к Клинтон, которая сидит за столом и держит руки на столе. Женщина перекладывает ей руку и молча уходит.

Я человек смешливый, поэтому тогда эфир начался с подавленного смехом вопроса. Я потом спросил посла: «Господин Посол, что это было?» Он говорит: «У этой женщины телевизионный глаз». Я спрашиваю: «Пример?» – «Нет. Это – отдельная работа. Она, наверное, увидела, что свет падает не так и в телевизоре будет бликовать». А это 2009 год.

Последняя американская избирательная кампания показала, что теперь уже телевизор для выборов не инструмент. И даже социальные сети – не инструмент. Новости в Фейсбуке распространялись быстрее, чем через традиционные медиа. Фейсбук провел внутреннее расследование и разделил все новости про кандидатов в президенты на мейнстримовские (подтвержденные) и фейковые (ложные). Получилось, что за два последних месяца получили одобрение (лайки, шеры) 8,7 миллиона фейковых новостей и 7,3 миллиона мейнстримовских. Фейковые новости («Папа Франциск поддержал Трампа») получали больше одобрений, чем настоящие новости.

На самом деле, у нас проблема в освещении. Это не проблема агитации, денег и рекламных бюджетов. Проблема в компрометации. Будущая проблема – в дезинформации, на которую традиционные медиа не пойдут, потому что им дорога репутация. А социальные сети пойдут, если даже это не проплачено. Потому что круто, забавно, легко. Подростки – и семнадцатилетний, и шестнадцатилетний, и тринадцатилетний – без всяких денег будут делать «круто». Проблема лежит в этой области. Что с этим делать? Законодательно можно запретить соцсети? Невозможно. Поэтому разговор о том, что давайте менять законодательство и их куда-то распространять, – не работает.

Если я в пятницу 10 раз по радио скажу, что «завтра в Подмосковье будет замечательная погода», люди уедут. Это будет влияние побольше, чем социологический прогноз и т.д. В этом смысле все – агитация.

Ограничение падает на традиционные медиа. Эти же ограничения, наоборот, дают возможность социальным сетям, которые не являются медиа, работать в неконкурентной для них среде. Мы становимся некон-

курентны. Мы не можем распространить настоящую новость, потому что ее могут признать агитацией. Я буду бояться. В то время как я, уже не как Венедиктов, а как блоггер с ником, имея 750 тысяч подписчиков, ее сюда помещу. Ничего не сделаете. А если не помещу, то сошлюсь на нее. Ее поместит кто-нибудь другой. Вот это вызов информационный, который, мне кажется, сейчас надо обсуждать в связи с будущими выборами.

А.В. КРУТОВ

Выборы как политический институт взаимодействия государства и гражданского общества

Наша страна давно перестала копировать отработанные десятилетиями образцы избирательных кампаний передовых государств мира и стала источником инноваций в этой сфере. Вместе с тем результаты избирательной кампании 2016 года по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации продемонстрировали необходимость переосмысления выборов как политического института.

За несколько последних десятилетий в России установился институт выборов в органы государственной власти. Избирательная кампания стала обязательной частью политического процесса, отодвинув протестное движение на второй план. Институт выборов прошел несколько этапов: от развития до расцвета, от кажущейся ясности до появления проблем. Нельзя забывать, что выборы – компонент гражданского общества, который испытывает на себе влияние партий, общественного мнения, СМИ и др. Интерес к выборам не иссякает: он либо выражается в участии в предвыборной кампании, либо генерирует недовольство итогами голосования, либо подогревает рост ожиданий от результатов работы избранного органа.

Одним из реально функционирующих механизмов связи гражданского общества и государства является избирательный процесс, в котором партии играют важную роль. Российскую избирательную систему специалисты относят к «смешанной несвязанной электоральной формуле», которая повлияла на развитие партий. Так, на протяжении последних десятилетий в общенациональном округе успех был за партиями с четкой идеологией, яркими лидерами, значительными ресурсами. При этом намечается тенденция отказа от кропотливой работы с различными социальными общностями, особенно с молодежью; в избирательных кампаниях партии предпочитают прибегать к помощи структур, созданных для проведения выборов, или манипулятивным механизмам СМИ. В свою очередь, население отчуждается от деятельности партий, которые становятся реальными только в телевизионном пространстве.

У большинства партий сохраняется нечеткость идеологических ориентиров в условиях неструктурированности интересов в обществе. При

КРУТОВ Александр Владимирович – кандидат политических наук, доцент кафедры политологии, эпополитологии и глобалистики Академии МНЭПУ

этом выборы превратились в главный стимул партийного строительства, развития демократии и гражданского общества. Опыт прошедших десятилетий показал, что партии, не участвующие в выборах, либо быстро забываются, либо переходят на экстремистско-радикальные позиции, либо превращаются в организации социальной помощи. Поэтому для участия в избирательных кампаниях накапливаются ресурсы, конструируются партийные программы в виде набора лозунгов, вырабатываются коалиционные стратегии.

* * *

Процесс взаимодействия гражданского общества и государства в современной России следует рассматривать с точки зрения обеспечения стабильности всего социума. Становится все более очевидным, что характерных для Запада взаимодействий у нас не будет, да это и не нужно, поскольку слишком уж много исторически сложившихся, хорошо известных отличий между Россией и Европой. На данном этапе важно обеспечить стабильное и устойчивое взаимодействие при доминировании государства. Пусть это будет мягким авторитаризмом, но не переходящим в «разгул демократии» или жесткую диктатуру. Стабилизирующая роль государства возрастает в условиях глобализации социально-экономических процессов, повышения вероятности рисков, действительных и мнимых угроз, неопределенности региональных политик, роста непонимания между лидерами стран.

Становление гражданского общества включает в себя совершенствование отношений представительства граждан в органах власти. Общей заботой государства и институтов общественности должны стать свобода волеизъявления избирателей в гражданско-юридическом, политическом и социально-психологическом отношении, что поднимет уровень легитимности власти, повышение эффективности парламентского представительства, основанного на способах по агрегированию и аккумулярованию интересов граждан, рост политической и правовой культуры общества, совмещающей традиционную подданническую культуру с культурой участия.

В настоящее время уделяется большое внимание совершенствованию избирательной системы, выступающей фактором развития гражданского общества. По мнению И.Е. Дискина, в российском обществе «почти тотальный цинизм, унижающий высокие стремления, потеснил, дав место таким важным ценностям, как человеческое достоинство и свобода. Политика вновь, как и четверть века назад, стала предметом живого обсуждения и серьезных переживаний»¹.

¹ Дискин И. Гражданское общество и избирательный процесс // Журнал о выборах. 2012. № 5. С. 28.

Избирательная система России является тонким политическим инструментом, способствующим установлению или разрушению взаимных связей между государством и обществом. Известно, что выборы по пропорциональной системе представляются большинству населения не совсем честными. В предыдущих федеральных кампаниях известные деятели, которые своей популярностью придавали в массовом сознании большой политический вес избирательному списку той или иной партии, отказывались стать депутатами. Так, в Москве на выборах из списка депутатов от «ЕДИНОЙ РОССИИ» выбывали ключевые фигуры: мэр Москвы, ректоры крупных университетов, депутаты Государственной Думы, префекты административных округов, министры Правительства Москвы. Вместо них депутатские мандаты получили лица, которых в ходе кампании совсем не было видно. Избиратели сочли себя обманутыми тем, что «рекламные» кандидаты оказались простой приманкой для обеспечения высоких результатов голосования. Кроме того, составление рейтинговых списков кандидатов является закрытой от населения и сторонников процедурой. Хотя организация предварительных обсуждений и голосований в широких массах общественности снимает часть сомнений, все же списки составляются партийным руководством и аппаратом.

При мажоритарной системе, при всех ее очевидных достоинствах, действует негативный для избирателя принцип: победитель получает все. То есть голоса, отданные за разных кандидатов, за разные политические силы, забираются выигравшим. Таким образом, в нынешних сложных геополитических и внутренних условиях избирательная система нуждается в тонкой настройке на общеполитическую ситуацию. Поэтому частые изменения схемы избирательной системы вполне оправданны.

* * *

За последние десятилетия в России усилилось отчуждение общества и власти. Исследования, проведенные социологическими центрами, показали, что не только большинство населения, но и основная масса экспертов, являющихся государственными служащими, имеют слабое представление о сложнейших преобразованиях, в которые они вовлечены. Отчуждение населения от власти проявляется прежде всего в нежелании значительной массы граждан обращаться к властям, в конформизме граждан, вынужденных приспособляться к навязанным им сверху правилам жизни. Более половины опрошенного населения указали на отсутствие интереса или нежелание участвовать в управлении общественными делами и местном самоуправлении. Доминирует мнение о путаности действий властей. Обычно население приспособляется к действиям власть предержащих. Однако нынешнее состояние общественности не способствует формированию структур гражданского общества. Активное участие государства в создании подобных институтов не вызывает доверия граждан к

последним. Выводом из проведенного исследования является констатация политического отчуждения общества и власти.

Другим характерным для современной России процессом выступает возрастание неравенства, которое приводит к опасным политическим последствиям.

Социальное неравенство влечет за собой неравенство политическое. Эта конверсия поляризует общество: на одном полюсе сосредоточены апатия и пассивность, а на другом – «стремление монополизировать и закрыть для общественности сферу принятия политических решений». Увеличивается маргинализация обездоленных слоев, которая подталкивает их к нелегитимным формам протеста и формированию социальной базы политического экстремизма; подрываются устои социальной справедливости и общего блага, разрушаются нравственные основы общественного блага. В результате этих процессов «в основании пирамиды накапливается комплекс униженности, на политическом Олимпе комплекс вседозволенности»². Таким образом, разрушаются основы правового государства, заключающиеся во власти закона и равенстве всех перед ним, взаимной ответственности гражданина и государства. Очевидно, что такая традиционная для Запада юридическая процедура, как наложение штрафа, не выполняет своей воспитательной функции: для одних – это подрыв семейного бюджета, для других – мелкие расходы. В гражданском обществе появляются элитные и маргинальные клубы, ассоциации и другие институты, что тоже подрывает его основы.

Неравенство ведет к разрушению солидарности, подрываются основы сотрудничества, падает ресурс взаимного доверия. Следствием является авторитаризм, а «в глазах социальных низов власть выступает на стороне богатых и преуспевающих». Гражданская солидарность «растаскивается» по корпоративному, групповому, национальному, региональному признаку. В настоящее время часть населения потеряла интерес к общественным проблемам как на общемировом уровне, так и на местном. Другая часть, наоборот, консолидировалась перед лицом внешних угроз, таких как антироссийские санкции, падение уровня жизни и другие³ (вторую тенденцию нельзя считать доминирующей, поскольку на выборы в Государственную Думу в 2016 году пришло менее половины избирателей). Однако гражданское общество может начать разрушаться изнутри, так как возникает новая «культура неравенства» и постоянно упоминаемая в СМИ угроза раскола общества. Из избыточного неравенства следует политическая бедность, которая выводит гражданина из публичной сферы и делает его неспособным представить свое мнение ни в обществе, ни в государстве. Вместе с тем пассивность граждан рассма-

² Красин Ю.А. Политические аспекты социального неравенства // Вестник Российской академии наук, 2006, том 76, № 11. С. 971.

³ Там же. С. 972–973.

тривается властями предержажими как согласие с проводимой политикой. Безмолвие в недрах общества может привести, как это было уже в 2011–2012 годах, к назреванию опасных процессов, накоплению энергии протеста. Эта тенденция представляет большую угрозу для государства и гражданского общества, чем протест явный, уличный, характерный для 1990-х годов. Главная опасность этого процесса заключается в его непредсказуемости.

В настоящее время в России отмечаются признаки политической стабилизации, насколько она будет длительной – покажет время. Как справедливо замечает И.Е. Дискин, «уход от безразличной, зачастую брезгливой отстраненности от государства – уже гигантская подвижка в общественной жизни». Ведь причастность «к государственным делам может стать реальной силой, продвигающей перемены, но может обернуться и основой для разрушений». Временный, ситуативный альянс политических настроений должен превратиться «в прочную коалицию экономических, социальных и политических интересов, поддерживающих движение к демократическому порядку»⁴.

* * *

Не только политики, администраторы, но и ученые-практики обеспокоены нерешенностью проблем электоральной активности избирателей; отстраненности избирателей от политической жизни; реализации концепции народного представительства и другими. Так, Д.А. Ивайловский⁵ с беспокойством отмечает следующее: выхолащивание «демократичного характера народного представительства»; проблема низкой электоральной активности; отстраненность избирателей от политической жизни; реализация концепции народного представительства; приоритет политических партий перед другими организациями в агитационной кампании.

Выборы показывают результативность представительной демократии. Как отмечают специалисты, выборы – процесс производства делегируемого общественного политико-правового капитала, когда население сознательно передает свои полномочия по управлению государством доверенным лицам под свою ответственность. Капитал создается в ходе политико-психологической мобилизации электората в избирательной кампании. В этом смысле можно только частично согласиться с Д.А. Ивайловским, утверждавшим, что «в политическом отношении выборы выступают в форме конкретной избирательной системы, обеспечивающей распределение политических мандатов по итогам голосования избирателей; в юридическом плане, в качестве избирательного права – системы юридических

⁴ Дискин И. Указ. соч. С. 28.

⁵ Ивайловский Д. Выборы как политический институт // Журнал о выборах. 2010. № 1. С. 26–27.

правил, устанавливающих гарантии и порядок осуществления избирательных действий на отдельных стадиях избирательного процесса»⁶.

Юридический и технологический аспекты выборов бесспорны, а политический аспект состоит в устойчивом социально-психологическом осознании доверия электората избранным представителям, доверии, не подкрепляемом их реальной деятельностью. Оно основано на оправдании внутренних ожиданий общества, не сформированных в конкретные интересы и выраженные потребности. В последние годы выборы в мире демонстрируют глубокое различие между легальностью и легитимностью. Легальность опирается на законность, а легитимность основана на доверии. В легитимности важен менталитет – глубинный и трудно фиксируемый источник коллективного мышления, формирующий «картину мира» и способ ее конструирования. В менталитете заключен характер переживания и релаксации личностей, включая снятие физического и эмоционального напряжения. Он поддерживает структуру образцов поведения индивида, выступая механизмом поддержания устойчивости общественной системы. Поэтому и форма избирательной системы, и система избирательного права в цитате Д.А. Ивайловского указывает на юридический аспект выборов.

С юридической точки зрения, выборы – это процедура легальной смены одного состава выборного органа на другой в соответствии с определенными правилами. Вероятность этого события близка к 100 процентам. Субъектом выборов является государство (которое осуществляет эту функцию через систему избирательных комиссий и органов власти); объектом – население, наделенное активным и пассивным избирательным правом. Собственно, когда говорят о нарушениях на выборах, имеют в виду именно нарушения юридического плана: несоблюдение сроков, процедур, ошибки в толковании официальных документов, некачественное выполнение требуемых норм и, конечно, намеренное попрание правовых установок. Участники избирательного процесса должны совершать правомерные деяния (неважно, действия или бездействие), главное, чтобы каждый шаг был в правовом поле.

С политической точки зрения выборы – это конкуренция противостоящих сторон – участников процесса: кандидатов, сил поддержки и их потенциалов (идеологических, организационных, личностно-психологических, финансовых и др.). Вероятность победы не бывает стопроцентным (даже у самых сильных кандидатов) в мажоритарных округах – в этом суть политической демократии. В пропорциональной системе вероятность победы – категория неопределенная или многозначная (многие участники, допущенные к распределению мандатов, частично выигрывают, и нельзя сказать, что те, кто не попал в парламент, полностью проигра-

⁶ Там же. С. 28.

ли – они получили определенный рейтинг-капитал в политике.) Понятия политических субъектов и объектов также неопределенны: с точки зрения кандидатов, они и есть субъекты, побуждающие объект (избирателей) отдать им свои голоса. С точки зрения населения, именно оно и представляют сумму субъектов, самостоятельно и индивидуально определяющих, кого поддержать, а кандидаты – всего лишь соревнующиеся друг с другом действующие лица предвыборного спектакля. Окончательный выбор остается за избирателем.

На основании многовариантности правомочий политических партий утверждается, что «основанием для существования мнений о выборах как формальной процедуре формирования органов публичной власти может служить только сложившаяся правоприменительная практика субъектов избирательного процесса»⁷, что верно юридически, но не очевидно политически. Ведь политическая формальность проявляется в уверенности избирателя в том, что все равно выборный орган будет избран, как бы голосование ни проходило, выберут все равно тех, кого нужно. Это есть устоявшийся стереотип мышления, основанный на опыте последних десятилетий. Изменить его возможно введением графы «против всех» в избирательный бюллетень.

Дело в том, что на практике процедура регистрации кандидатов стала настолько трудоемкой и затратной, что гражданину, желающему выдвинуть свою кандидатуру, остается либо идти «под партию», либо под чей-то ресурс. При этом юридическая форма регистрации кандидатов сохранилась. Необходимо исследовать социально-психологические особенности отношения избирателей к новому составу Государственной Думы для оценки ее легитимности, поскольку последние выборы по количеству кандидатов напоминали российские демократические кампании уже упомянутых 1990-х годов.

Неточное различие правового и политического взгляда на выборы достаточно распространено. Так, утверждение И.Е. Дискина о том, что высокая озабоченность политически активных граждан «качеством парламентских и президентских выборов обусловлена качественными изменениями в общественном сознании, но отнюдь не снижением качества выборов», необоснованно и представляет всего лишь гипотезу. Что проблема в «легитимности избирательного процесса», это верно.

У автора нет сомнений в легитимности выборов, «когда на выборы в России приходит абсолютное большинство населения». В избирательном праве это называется «конклюдентные действия», то есть «действие лица, выражающего его волю устанавливать правоотношения, но не в форме устного или письменного волеизъявления, а реальным поведением, по которому можно сделать выводы о таком намерении». Это – пример упрощенче-

⁷ Там же. С. 29.

ского смещения юридической легальности и политической легитимности, поскольку психологические мотивы прихода на избирательный участок могут быть разными. Так, человек может голосовать а) за уже выбранного им претендента; б) за кого угодно «назло» фавориту выборов (из-за отсутствия графы «против всех»); в) за лучшего «среди худших» зарегистрировавшихся кандидатов, считая, что так можно остаться честным перед собой в условиях безнадежности выбора; г) в поддержку интересного «слабого» кандидата на перспективу и т.д. То есть мотив может быть как сильным, устойчивым, осознанным, так и «никаким», случайным, сиюминутным. Такая тенденция отслеживается аналитиками на примерах выборов в странах Евросоюза (Испания, Греция, Нидерланды, Франция и др.).

В выборах юридическая категория «народ» распадается на политизированные личности. Политическая категория «общество» характеризуется индивидами, совершающими поступки (решение о голосовании) в соответствии как со своими внутренними убеждениями, так и с общественным долгом, обязательствами, традициями, национально-этническими и культурно-идеологическими предпосылками. И.Е. Дискин исходит из очевидности того, «что избиратель, добровольно приходя на выборы, своими действиями демонстрирует доверие к политической системе, включая и избирательный процесс». Но надо понимать, что одновременно в ходе выборов избиратель своим голосованием воспроизводит легитимность существующей системы. Именно тем и важна система выборов, что каждое голосование – это воспроизводство легитимности общественно-политической системы⁸. Для политолога эта позиция представляет исследовательскую проблему.

* * *

Политологическая проблема поддержания легитимности общественно-политической системы основана на глубинном изучении социально-психологических особенностей восприятия политики электоральными группами граждан. Показательны, например, установки небольшого слоя российских граждан, которые либо не пользуются своим избирательным правом, либо их выбор носит случайный характер. Они ценят прежде всего возможность адаптироваться к текущей экономической ситуации и получать хорошо оплачиваемую работу. Для них важны дом, семья, дети. При этом главным институтам государства и его первым лицам не доверяют и негативно относятся к политике⁹. Они олицетворяют потребительскую социальную стратегию, считая, что государство обязано решать их проблемы. Выбор таких избирателей трудно предскажем.

⁸ См.: Дискин И. Указ. соч. С. 29–30.

⁹ См.: Электронный ресурс: <http://book-science.ru/social/politology/politicheskaja-kultura-cherez-prizmu-vyborov.html>. (Дата обращения: 25.09.2016).

Аналитики отмечают, что чисто политические приоритеты граждан перестают играть решающую роль при выборе своего кандидата, снижается процент избирателей, голосующих за любого кандидата от своей излюбленной партии. Причин этих тенденций несколько: попытки лидеров партии конъюнктурно управлять мнением своих сторонников (например, агитацией за сомнительного представителя в списке партии); наличие нескольких популярных кандидатов от «родственных» сил; рост политической пассивности, усталости и неверия в возможности «своей» партии решить заявленные задачи; «эффект ножниц» – сильное расхождение между рейтингом партии в общественном мнении и реальным количеством поданных за нее голосов; выдвижение партийных кандидатов в качестве независимых и др.

Отмечен спад идеологизированности населения, в том числе за счет смешения классических идеологий в реальных партиях (так, в последней редакции программы ЛДПР указано, что эта партия либеральная и консервативная, причем дано собственное, непохожее на классическое, понимание демократии). Одновременно растет интерес к личным качествам кандидатов, их имиджу, опыту и потенциалу в решении выдвинутой ими социально-экономической программы, к наличию собственной команды и т.д.

При анализе причин и мотивов голосования за того или иного кандидата мы исходим из наличия двух групп электората: лояльных и оппозиционных к существующей политической системе. У каждой группы имеются свои, зачастую противоположные, демографические, географические, социально-политические характеристики. Основное различие между группами во взаимоисключающих ориентациях относительно будущего страны и путей его достижения, но это еще не показатель социально-политического раскола общества. Наличие конструктивной оппозиции указывает на здоровое состояние общества, так как оппозиционность – естественное состояние личности и слоев населения.

Социально-психологическими источниками оппозиционности являются: интерес человека или политического объединения к общественной сфере; стремление субъекта политики к целенаправленной активности; социально-политическая и личностно-профессиональная зрелость; нарушение внутреннего равновесия, дефицит потребностей, осознаваемый субъектом политики, проявляемый в понимании факта нарушения собственных интересов; неприятие роли простых объектов социально-политического манипулирования; стремление быть субъектами политической сферы; особенности взаимодействия собственных потребностей и условий макросоциальной сферы и т.д. Конструктивная и легальная оппозиция стремится объективно оценить ошибки власти, добиться коррекции ее политики, не допустить злоупотребления, пресекать коррупционные явления, повысить степень ответственности механизмов власти перед народом.

При признании государством наличия и места оппозиции в обществе проявляются несколько типов электорального поведения. Например, в зависимости от социального положения, или партийной идентификации, или качеств лидера, или мотивов голосования (идеологических, экономических и др.). Отмечается, что у москвичей наиболее сильным является мотив внутреннего вознаграждения в форме выполнения гражданского долга. Одна группа избирателей стремится выяснить достоинства кандидата, изучить степень его серьезности, основательности, честности, порядочности. Информация при этом черпается ими из СМИ. В основном это люди пожилого возраста. Другая группа ориентируется на чисто внешнюю подачу кандидата, «картинку». Небольшая часть избирателей электорально мотивирована возможностью контроля над представительным органом власти; такие граждане мало подвержены популистскому воздействию, серьезно анализируют информацию из разных источников. Значительную группу представляют избиратели, у которых выражен мотив совпадения индивидуальных убеждений кандидата с их собственными неполитическими убеждениями.

В агитационных кампаниях у избирателей формируется некий образ кандидата, зачастую далеко отстоящий от подлинной личности. В этом смысле труднее уже утвердившимся и знакомым электорату политикам, легче новичкам – их можно «раскрутить» до личности большого масштаба.

Есть до конца не разрешенная проблема разделения информирования и агитации избирателей, которая на каждых выборах поворачивается новым аспектом. Следует отметить, что в недавно прошедшей думской кампании она остро не вставала. Это, видимо, заслуга Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, которая извлекла урок из московских выборов десятилетней давности.

Тогда председатель МГИК «неоднократно четко и ясно продемонстрировал приверженность к закрытой от общественного контроля работе», заявлял о необходимости «ликвидировать институт членов комиссий с правом совещательного голоса», фактически занимающихся «контролем избиркома, который должен контролировать деятельность выдвинувшей их партии». Деятельность указанных членов комиссии, как он утверждал, «направлена на срыв работы избиркома», поскольку «они никому не подчиняются». Центральная избирательная комиссия Российской Федерации жестко отреагировала на такую позицию: деятельность всех избирательных комиссий «должна находиться под адекватным общественным контролем». Если же председатель комиссии отрицает необходимость такого контроля, то возникает вопрос: «какие цели он преследует, пытаясь закрыть от общества работу комиссии?».

Таким образом, политический институт выборов в России состоялся и находится в состоянии гомеостаза с взаимодействующими государством и гражданским обществом. То есть постепенные изменения избирательного права и стратегии Центральной избирательной комиссии

Российской Федерации в соответствии с социально-экономической ситуацией – процесс закономерный. Для выполнения этой задачи следует четко отделять юридические и политико-управленческие методы, формы, стиль работы. Это объясняется тем, что выборы состоят из государственно-административного процесса и ряда избирательных кампаний. Последние предстают сочетанием знаний, практик, аналитического сопровождения, личностного фактора кандидатов и их ресурсными потенциалами. Иначе говоря, выборы как политический институт есть искусство применения управленческих технологий.

О победе Дональда Трампа, или Почему «город» и «деревня» голосуют по-разному

*Бог да город, черт да деревня.
Город — царство, а деревня — рай.*

Русские пословицы

Начну с нескольких соображений по поводу победы Дональда Трампа на президентских выборах в США. Соображения, по сути, коснутся не столько конкретного Трампа, сколько «Трампов», тем более что в разных странах имя таким вроде бы вопреки здравому смыслу побеждающим и победившим в разного уровня выборах – легион. Конечно, президентские выборы, особенно в такой стране, как США, особый случай, и, к сожалению, их результат говорит о некой всепобеждающей на сегодня тенденции, которая по итогам выборов в США перешла в определенном смысле свой Рубикон. Говоря о «Трампах», обойдусь без конкретных имен и фамилий, чаще всего они упоминания не заслуживают. Шуму от них обычно много, но следов в истории подобного рода личности практически не оставляют. А если и оставляют, то только как эксцентричные популисты и не более того. Есть, правда, и очень интересные, и очень страшные по своим деяниям исключения.

Сейчас довольно много стрел летит в сторону социологов, которые не смогли прогнозировать победу Трампа. Но именно социологам и было очень сложно ее предсказать. Всевозможным гадалкам, астрологам, старцам, какому-нибудь осьминогу Паулю это далось бы легче. Такие победы в привычные схемы не ложатся и в своей основе чаще всего имеют иррациональную логику. Но если попытаться вникнуть глубже, то объяснимо почти все, в том числе и подобная логика.

Персонажей, подобных Трампу, выбирали, выбирают и будут выбирать. Причин тому множество, включая конкретные географические, геополитические, политические, экономические, ментальные и даже культурные на момент выборов условия. Точно одно: главное оружие «Трампов» – невежество. Как говорит Пол Кругман, «компетентные юристы могли бы объяснить г-ну Трампу, что запрет на въезд мусульман в страну противоречит конституции. Компетентные ученые могли бы рассказать ему, что

глобальное потепление существует, компетентные экономисты – что снижение налогов не окупается автоматически, компетентные специалисты по выборам – что не было никаких миллионов незаконных голосов на выборах»¹. Но «Трампы» в компетентности не нуждаются.

Ведь действительно, прежде чем, например, принять решение по мигрантам, реальный Трамп мог бы посоветоваться со специалистами, многие из которых на изучение тех или иных проблем кладут жизнь. Даже если у него нет доверия к своим специалистам, он мог бы составить или скорректировать свое мнение, исходя из общения с людьми, для которых исследование проблемы миграции – профессия. Недаром старший научный сотрудник Брукингского института (Brooking's Institution, l'American Enterprise Institute) правовед Бенджамин Уитс (Benjamin Wittes) пишет, что пресловутый указ Д. Трампа о беженцах – это пример «злонамеренности, ограниченной некомпетентностью», и указ выглядит так, как будто его «даже не показывали компетентному юристу»².

Но «Трампам» советы не нужны. Это реальность из той же серии, когда очень часто люди, за всю свою жизнь не прочитавшие ни одной книги или прочитавшие лишь одну или две книги (Библию, Коран или того хуже – «Приключения Незнайки и его друзей» вкуче с «Волшебником изумрудного города»), пытаются объяснить, например, законы мироздания тем, кто всю свою жизнь только и делал, что учился физике или философии. «Трампы» все знают, и переубедить их в этом невозможно. Для них нет сложных вопросов, ведь в сложные вопросы нужно вникать, а определенного рода психология и такой же ум не позволяют им углубляться в суть.

Тот же Пол Кругман задает вроде бы справедливый вопрос: «Неужели никто в Госдепартаменте не может проследить, чтобы в Белом доме не путали имена иностранных лидеров? Видимо, это слишком сложно: еще до истории с Абэ Синдзо в официальной программе визита британского премьер-министра Терезы Мэй (Theresa May) ее имя несколько раз было напечатано с ошибкой»³. Речь идет о том, что во время официальной встречи Д. Трамп называл японского премьер-министра Синдзо, то есть по имени, потому что помощники Трампа и он сам не удосужились разобраться в особенностях написания имени и фамилии у японцев, у которых фамилия человека предшествует имени. Казалось бы, на это можно не обращать внимания – мелочь ведь. Но в том-то и дело, что подобный подход ко всему – обычное дело для «Трампов». Ничего из того, что для них лично не очень важно, особого значения не имеет. Вот почему Трамп, меняющий свое мнение, как говорится, по десять раз на дню по разным и

¹ Paul Krugman. The New York Times, Feb. 13, 2017. Цитируется по: <http://inosmi.ru/politic/20170214/238721261.html>.

² Цитируется по: <http://inosmi.ru/politic/20170214/238721261.html>.

³ Paul Krugman. Указ. соч.

весьма существенным вопросам мировой политики (отношения к НАТО, Евросоюзу, России, Китаю, соседним странам и т.д.), встрепенулся и немедленно подключил к делу даже собственную администрацию, когда проблемы коснулись бизнеса его дочери (да простит меня Д. Трамп, статья вовсе не о нем). То же самое можно сказать о ситуации, когда тот или иной руководитель рассуждает в категориях «хочу» – «не хочу», что, к сожалению, происходит сплошь и рядом в странах, переживающих кадровый и управленческий кризис. Представьте, что подобным образом рассуждает и принимает решения глава государства.

Когда же «Трампы» достигают власти, их могут остановить только сложные процедуры. Ведь они практически всегда оперируют готовыми, сложенными, как кирпичики, решениями, годными, на их взгляд, для всех случаев жизни и основанными исключительно на благих намерениях. Именно на тех, которыми, как это ни прискорбно, вымощена дорога в ад. А таким незаменимо великолепным инструментом управления демократическим (даже не обязательно демократическим) государством, как «сложные и многоступенчатые процедуры принятия решения», обладает в наше время не так много стран. Да и нынешняя ситуация в мире толкает отдельные страны и народы к упрощению форм принятия решения во имя того, чтобы хоть как-то ответить различным вызовам в виде масштабных политических технологий.

Тут я должен сделать совсем небольшое отступление в сторону того, что, в принципе, по причине вышеназванных условий избиратели во всем мире выбирают даже полных «нулей». «Трампы» обладают хоть каким-то знаком, плюсом или минусом, к ним хоть вопросы могут возникнуть, а к «нулям» и вопросов никаких не может быть. Они же нули! Но людей, и очень многих вполне себе взрослых людей, это обстоятельство не останавливает.

Теперь о том, почему все-таки вполне разумные граждане (думаю, в избирательных законодательствах большинства, если не всех, стран указано, что для обладания избирательным правом гражданин должен быть в первую очередь дееспособным, а если не указано, то необходимость в дееспособности подразумевается) выбирают «Трампов» или даже «нулей».

На мой взгляд, все население нашей планеты можно условно разделить на «деревенских», «городских» и еще на кое-кого. Именно условно. Так же условно, как классифицируются типы людей и их характеры в «Тысяче и одной ночи», у Абу Али ибн Сины (Авиценны), Карла Густава Юнга и Эрика Берна. Чтобы не было разночтений, попытаюсь объяснить подробно. «Деревенскость» или «городскость» человека в данном контексте не зависит от места рождения или места проживания, наличия научной степени, манеры одеваться и так далее. Это – форма мышления. Люди, которых я в данной классификации отношу к «деревенским», могут и не иметь никакого отношения к деревне, более того, жить и работать, например, в Силиконовой долине. А те, кого я здесь называю «городскими», –

ни разу не выезжать из деревни, а о городе иметь представление лишь по книгам, рассказам, телевидению и так далее.

Считается, что деревня в большей степени основательна и консервативна, чем город. Так и есть. И это не хорошо и не плохо. Многое в нашей жизни опирается, и не безосновательно, на дуалистическое начало. И здесь присутствует нечто подобное: город рвется вперед, деревня раздумывает; город разрывается в поисках нового или еще более нового, деревне достаточно того, что есть. Вряд ли кто будет спорить, что все так называемое прогрессивное (насколько оно действительно прогрессивно, покажут предстоящие десятилетия или даже века) в нашем мире предложено и создано городом. Та же Европа (или Запад) в данном смысле – это «город», все более расширяющий свои границы, с огромным трудом и неистовым упорством стремящийся превратить все большее число «деревенских» (стран, людей) в своих адептов. Но заметьте, именно европейский пример показывает, что даже не резкий отрыв вперед, а всего лишь попытка оторваться в развитии приводит к появлению огромных проблем. «Город» – это ядерная физика, квантовая механика, полеты на Марс и высокие технологии. «Деревня» – фундаментальная мораль, планетарного объема сдерживающий фактор и дух. Все большое, важное, но быстро меняющееся обитает в «городе», все основательное, широкое, глубокое – в «деревне». Наука, религии, масштабные мысли, революции и войны произведены в городе, создатели всех наук, основатели всех религий, авторы всех мыслей, движители всех революций и инициаторы войн, как и все человечество, – выходцы из «деревни». Но и «город», и «деревня» при этом – чистая психология.

«Деревня» сущностно связана с «городом» и основательно сидит в нем, как бы «город» этому ни сопротивлялся. Именно «деревня» внутри людей не позволяет, например, актуальному искусству обратиться в прах все традиционное, современным технологиям в области сельского хозяйства – уничтожить экологию планеты безграничным применением той же химии или генными изменениями растений и животных и даже решать политические вопросы посредством войны. И «город» одной ногой находится в «деревне» и не может, с одной стороны, оторваться от нее, а с другой – не позволит ей скатываться в крайние формы консерватизма, то есть погрузиться в средневековье.

Отказ «города» от «деревни», как от кормящей (в прямом и переносном смысле) матери, приведет к глобальной катастрофе, хотя на первых этапах может показаться благом, как огромной массе людей кажется благом упрощение нравов, снятие тех или иных моральных ограничений, понижение планки в отношении предназначения человека, вызванные становлением, развитием и расширением пределов потребительского общества (пишу эти строки и сознаю, что, к сожалению, огромному большинству людей мои утверждения ни о чем не говорят, хотя никакой Америки я тут не открываю). «Деревня» – это традиции, обычаи, устои, моральные прин-

ципы, особое отношение к общественному мнению (в деревне не скажешь, что всякая новость о человеке, кроме некролога, работает на его имидж⁴) и многие другие защитные механизмы, на первый взгляд, кажущиеся ограничителями свободы, а на самом деле служащие продлению пребывания человечества на Земле. Да, от ненужных традиций нужно отказываться, я сам когда-то писал об этом⁵. Но традиции, как и всякие другие защитные механизмы, изобретенные человечеством, имеют обыкновение устаревать и уходить в небытие тогда, когда они перестают иметь значение, то есть естественным путем.

Деревня исторически старше города, поэтому с «деревенских» и начнем. Настоящему деревенскому человеку нужно больше времени на принятие решения. Приступая к привычным хозяйственным делам (а непривычными делами он очень редко занимается, в этом чаще всего нет необходимости), он исходит из достаточно разнообразного, но всякий раз конкретного набора заданных условий, таких как погода, виды на урожай, состояние почвы, наличие удобрений, семян, кормов, помещений и так далее, которые имеют такой же заданный и в определенной мере привычный и стереотипный характер. И его решения редко охватывают временной срок, превышающий ближайшую перспективу, связанную с хозяйством. Ему не нужно видеть ситуацию на несколько ходов вперед. По большому счету, он знает, что будет делать как в случае затяжных дождей, так и в условиях засухи. То есть он привык жить и работать с применением простых решений, определенных клише и своеобразных штампов.

И когда, как водится время от времени, проходят выборы (у нас же, во-первых, чуть ли не повсюду демократия, во-вторых, как уже было сказано, «деревенские» – это не обязательно жители или выходцы из деревень) и «деревенскому» человеку приходится выбирать кого-то во власть, он практически не переключает на решение этого вопроса мыслительные процессы, если и переключает, то только для того, чтобы получить готовое решение извне. И неважно, от кого – жены, соседа, агитатора и пропагандиста, телевизора или из случайно подобранного клочка газеты. Кстати, подобный выбор власти его тяготит, нарушая привычный ход его жизни, мыслей, да и саму окружающую обстановку. Он не видит за выборами ничего, кроме самих выборов, и с большим трудом может связать собственное будущее с тем, за кого голосует. Поэтому он чаще всего и голосует за условных «Трампов», тех, чьи призывы, предложения, обещания просты и понятны. А если к простоте кандидат добавит несколько вызывающую форму поведения, эмоции, сантименты или даже просто крикливость (а еще лучше – крикливость на уровне кликушества), то он существ-

⁴ Данная фраза приписывается Марку Твену, а иногда – Уинстону Черчиллю, но они к ней отношения не имеют. Как говорит Википедия, это, скорее всего, придумка рекламщиков.

⁵ И. Гасанов. Демократия в России: Подражание Токвилю, или Как России обрести национальную идею / Демократия: незавершенный или несостоявшийся проект. Ростов-на-Дону, 2011. С. 9.

венно облегчит выбор «деревенского» человека. Он может проголосовать, например, за условную «Клинтон», чьи речи более витиеваты (демократия там, развитие и все такое), но только если «Клинтон» ему просто понравится – ростом, лицом, голосом или чем-то еще. У него все на уровне «нравится – не нравится». Люди голосуют за «нулей» чаще всего потому, что другие им просто не нравятся.

Итоги выборов, как правило, определяют «деревенские». Урбанизация в любых смыслах началась относительно недавно, вот и «деревенских» значительно больше, чем «городских». Несмотря на масштабную и по-советски быструю урбанизацию, к моменту распада СССР большинство его городских граждан (63 %) являлись по происхождению крестьянами⁶ (горожанами в первом поколении). «Деревенских» в ближайшие столетия так и будет больше, если даже во всем мире не останется ни одной деревни и все население планеты будет обитать в небоскребах мегаполисов. Вот мир и обречен в ближайшие десятилетия жить под властью в основном «деревенских» правителей. Следовательно, обречен жить под страхом. Потому что любой «деревенский» правитель, по сути своей, способен, более того, подспудно и даже, может быть, сам того не подозревая, мечтает о том, чтобы загнать собственный народ в темноту и мракобесие, чтобы им легче и, самое главное, проще стало править. И только от условного «города» и «городских» избирателей зависит, насколько тот или иной «потенциальный злодей» в этом преуспеет. Пока, судя по запретам где-то балета, где-то оперы, просто по отношению к искусству, по количеству политических заключенных, условиям их содержания (местами приравниваемым к пыткам) и многому другому, «городским» мало что удается. Хоть и в тех странах, где закрываются тюрьмы и разрабатываются планы по выплате безусловного дохода каждому члену общества, «город» явно берет вверх.

Чаще всего и обычно «деревенские» голосуют за своих – за «деревенских». Я бы здесь хотел подчеркнуть, что говорю не об итогах выборов, которые часто зависят от того, кто и как считает голоса, а о том, как люди голосуют или голосовали бы в условиях отсутствия какого-либо давления.

Забегая вперед, скажу, что, оказавшись во власти, независимо от ее уровня, «деревенские» ведут себя точно так же, как при выборе власти. Масштабность мышления или дальновидность не для них. Чаще всего они полагаются на окружение, но это в лучшем случае. Очень часто «деревенские» начальники совершают такие ошибки, которые или при их жизни, или впоследствии приравнивают к преступлениям. «Деревенские» избиратели, как правило, поддерживают своих и во время их пребывания во власти, так как решения последних им понятны (может быть, и не близки, но понятны из-за своей простоты).

⁶ Вишневский А.Г. Серп и рубль. Консервативная модернизация в СССР. М., 1998. С. 92.

Слово «город» произошло от слова «град», «ограда», то есть забор. Неслучайно горожане более закрыты в общении и ориентированы на самих себя – свое благополучие, свою карьеру и т.д. И предпочтения у горожан разные в отношении чего бы то ни было. Поэтому итоги голосования «городских» труднее прогнозировать.

Настоящий социум – это «деревня». Конечно, это не огромная семья, как иногда называют деревню, но предпочтения людей в деревне в значительной степени похожи и взаимозависимы в отношении внешних проявлений. А выборы – исключительно внешнее проявление. Вот и голосуют «деревенские» похожим образом.

Город делает людей более подготовленными к неожиданностям, но при этом лишает их основательности. Город дает людям знания, расширяет их кругозор. «Городской» человек, родившийся и проживший в деревне всю жизнь, имеющий в предках исключительно крестьян, никогда не встречавшийся ни с одним горожанином в прямом смысле слова, не прочитавший в жизни ни одной книги просто за их неимением или из-за отсутствия какого-либо образования, мыслит по-другому. Ему просто необходимо заниматься такими бесполезными для «деревенских» людей делами, как, например, наблюдение за насекомыми и звездами, попытки заглянуть за горизонт и за пределы собственной жизни.

«Городские» способны легко «поступаться принципами», но все в пределах определенных принципов, полярно поменять свое мнение в отношении чего и кого бы то ни было в течение недолгого времени, но опять же подкрепив свой поступок наиболее надежными оправдательными аргументами лично для себя. И «Трампы» не для них по одной простой причине: они всех «деревенских» считают, если подойти совсем уж упрощенно, глупее себя (как, кстати, и «деревенские» – их). А все «Трампы» для них – «деревенские». «Городской» избиратель при выборе кандидата, за которого собирается голосовать, внутренне предъявляет к нему огромное количество требований. Для него все имеет значение, но главная характеристика потенциального кандидата, за которого «городской» человек готов будет биться до последнего, одна: он должен быть своим. Никакой Америки и тут нет. И здесь все строится на принципе: «мы» и «другие». Но проблема не в этом.

Проблема в том, что ни в коем случае нельзя допускать к власти чисто «деревенских» или чисто «городских». «Деревенская власть» хоть и считает, что простые решения лучше, чем, скажем так, «всякая философская и политическая дребедень», но при принятии решения начинает, как сейчас говорят, «тормозить» из-за своей глубоко природной консервативности. От нее вообще очень трудно дожидаться непривычных для нее самой решений. Она лучше из года в год будет делать, «как в прошлый раз», даже войну начнет, «как в прошлый раз», чем попытается что-то кардинально поменять.

У «городского» центр тяжести значительно выше, чем у «деревенского», он даже пришедшую мысль не способен толком обдумать, для него

«движение – все». Вот и готов такой человек к мгновенным решениям. Понятно, что на бытовом уровне это, как говорится, проходит, то есть не обязательно оборачивается какими-то нежелательными последствиями, но когда «городской» человек находится во главе некой организации, а еще хуже – страны, то организацию или страну бесконечно колотит, как при землетрясении. Особенно если в организации и стране не продуманы многоступенчатые структуры, методы и способы принятия решений вроде ныне популярных у политологов и весьма действенных «сдержек и противовесов».

«Деревенские» привязаны к земле, при появлении непреодолимых трудностей они, скорее всего, пригнутся, насколько это возможно, чтобы пропустить тяжелую волну. «Городской» человек легок, ни к чему особенно не привязан, оставить при необходимости одно место и переехать в другое (то есть убежать от трудностей) – для него тоже вопрос непростой, но не до такой степени, как для «деревенского». Поэтому он более смел в своих избирательных предпочтениях, то есть он может и не «жить» со своим «выбором», а поменять его вместе с местом жительства.

Именно «городские» люди способны придумать и, более того, создать общество тотального контроля, описанное в романе автора термина «холодная война» Джорджа Оруэлла «1984»⁷ (правда, там речь не только о контроле). Но подчиниться условиям тотального контроля, в свою очередь, способны в основном «деревенские».

Лучшие избиратели и лучшие управленцы получаются из тех, кого я в самом начале текста назвал «кое-кем», имея в виду людей, являвшихся, по своей сути, наполовину «городскими», наполовину «деревенскими». Может быть, не ровно наполовину, а тех, кто носит в себе качества «городских» и «деревенских» примерно в равной степени, то есть своего рода философов. Может быть, это еще не те философы, о которых Платон говорил, что только они могут нести заботу о правильном образе жизни всех граждан. Но именно они обладают, с одной стороны, тем здравым смыслом, который из века в век удерживает наш мир на грани рукотворной катастрофы, а с другой – той харизмой, благодаря которой наша цивилизация, несмотря ни на что, в том числе и на власть «Трампов», все же движется вперед.

⁷ Дж. Оруэлл. 1984. М., 2013.

Т.А. ЯШКОВА

**К анализу актуальных проблем
международной и национальной
безопасности.**

**Россия в современном мире: проблемы
международной и национальной безопасности.**

**О.В. Дамаскин. М.: Пограничная академия ФСБ России,
2016. 432 с.**

Недавно вышедшая в свет монография профессора, доктора юридических наук, заслуженного юриста Российской Федерации, государственного советника юстиции II класса О.В. Дамаскина посвящена анализу проблем международной и национальной безопасности и отражает итоги его многолетней работы в рамках разработки данной научной проблематики.

Поднимаемая в монографии проблема представляется актуальной вследствие того, что развитие современного мира определяется стремительным возрастанием сложности, открытости и неустойчивости. Это демонстрирует принципиально новый характер взаимоотношений социально-политических институтов и общественных организаций во всех сферах деятельности государства. С учетом различных характеристик современного мирового сообщества на рубеже веков появилось огромное количество вызовов, рисков и угроз безопасности для отдельно взятого общества и государства в целом. Современное мировое сообщество и Российская Федерация в том числе сталкиваются с такими геополитическими вызовами, как:

- 1) глобализация;
- 2) терроризм и организованная преступность;
- 3) проблема суверенности государства, регионализация;
- 4) кризис постялтинской системы;
- 5) цивилизационные и религиозные войны;
- 6) кибервойны;
- 7) экологические проблемы современности;
- 8) перенаселенность планеты и миграционные процессы;
- 9) запасы, потребление и распределение природных ресурсов (Арктика);

ЯШКОВА Татьяна Алексеевна – доктор политических наук, вице-президент Академии геополитических проблем

- 10) проблема «Север – Юг», огромный разрыв в развитии стран;
- 11) распространение эпидемий и пандемий;
- 12) освоение космоса¹.

Хотелось бы подчеркнуть, что для мирового развития вызовы, кризисы и соответствующие им решения были всегда естественны. Автор монографии, в свою очередь, приводит заслуживающую внимание и собственную классификацию основных современных угроз:

«угроза сокращения численности нации и изменения ее качественного состояния, сохранения бедности значительной части населения;

угроза культурно-национальному достоянию путем искажения истории, уничтожения научных школ и объектов культуры, снижения уровня образования и воспитания;

новые способы колонизации и ведения борьбы за ресурсы России с помощью скрытых интеллектуальных диверсий (сокрытия научных достижений, неравноправных договоров, пропаганды аморального образа жизни)» (с. 181).

Ключевая роль в борьбе с глобальными угрозами принадлежит службам международной и национальной безопасности государства, задачей которых является защита интересов государства и реализация высокоэффективной внешней и внутренней политики. «Национальная безопасность – это состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства»². В то же время национальная безопасность предполагает не только безопасность государственных органов, но и прежде всего безопасность и гарантию прав отдельных граждан, общественных и политических организаций и т.д. В соответствии с вышесказанным можно выделить «опоры» национальной безопасности: личность, общество и государство.

В современных условиях национальная безопасность выступает как интегрирующая идея, для этого существуют все объективные предпосылки.

Сложившаяся на данный период ситуация в Российской Федерации вынуждает власти искать такой порядок управления, который обеспечил бы приход к власти людей, гарантирующих действенные программы социального и экономического развития страны. В свою очередь, данные программы должны способствовать укреплению государственности в процес-

¹ См.: Яшкова Т.А. Основные геополитические вызовы XXI века // Геополитические угрозы и укрепление государства как ответ на глобальные вызовы: коллективная монография. М.: МАКС Пресс, 2016. С. 15–34.

² См.: Яшкова Т.А. Российская Федерация в системах глобальной и региональной безопасности [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ukros.ru/wp-content/uploads/2016/09> (дата обращения: – 04.11.2016).

се политической борьбы как механизма обеспечения жизненно важных интересов законопослушного большинства граждан, что гарантирует обеспечение национальной безопасности государства³.

Политика обеспечения национальной безопасности основывается на таких принципах, как законность, баланс законных прав личности, общества и государства, интегрированность системы национальной безопасности с международными системами коллективной безопасности.

Деятельность государства по обеспечению национальной безопасности в политической сфере должна осуществляться системой мер политической направленности, которая будет включать следующие аспекты: реализация стратегии, правовая и политическая защита суверенности страны, а также системное распределение прав.

Что касается роли международной безопасности, то можно сказать, что она – составная часть всеобъемлющей системы мира. Ее главными задачами являются обеспечение поддержания мира и выработка новых международных правовых обязательств и норм. При этом важное место в сфере международной безопасности играет международное право, призванное обеспечивать мир и выступать против государств-агрессоров.

В рецензируемой монографии представлен авторский взгляд на актуальные проблемы международной и национальной безопасности. Структурно она состоит из четырех глав, введения и заключения. В первой главе, включающей семь параграфов, автор монографии системно анализирует процессы, происходящие в современном мире. О.В. Дамаскин начинает анализ роли Российской Федерации в сегодняшнем мире с рассмотрения понятия «глобализация». Автор вполне правомерно считает, что глобализация, как достаточно всеобъемлющий процесс, затрагивает не только политическую сферу общества, но и социальную и культурную.

Во втором параграфе автор подчеркивает, в какой мере глобализация проявляет себя в информационном пространстве, при этом обобщая, что «в процессе обеспечения информационной безопасности необходимо знать и понимать характер, природу, сущность и содержание угроз, уметь идентифицировать правонарушителей. Этому могут способствовать: анализ и прогноз угроз и рисков, критической инфраструктуры, степени уязвимости субъектов воздействия; обоснование стратегии и тактики, планирование противодействия, оптимальный выбор потенциальных целей, наличие ресурсов обеспечения информационной безопасности; отбор сил и средств противодействия; устранение последствий кибератаки, информационной операции. Это обуславливает необходимость регулярного

³ См.: Яшкова Т.А. Взаимосвязь национальной безопасности и политического управления страны // Теория и практика приоритетных научных исследований, сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции: в 4-х частях. М., 2016. С. 88–89.

мониторинга информационной среды, выявления угроз, рисков, опасностей» (с. 28). Рассматривая новый миропорядок, автор анализирует отношения, сложившиеся между Российской Федерацией и западными странами на современном этапе развития.

Вторая глава посвящена глобальным угрозам международной безопасности и содержит восемь параграфов, где автор уделяет внимание проблемам, с которыми Россия сталкивается на текущем этапе процесса формирования нового миропорядка. По мнению автора монографии, к таким вопросам в первую очередь относятся миграционные процессы, проблема терроризма, проблема соблюдения международного права, угрозы национальной и военной безопасности. Автор выделяет следующие значимые положения, на которые необходимо обратить внимание:

«потребность разработки стратегических направлений устойчивого развития национальных государств и обеспечения национальной и коллективной безопасности в регионе в условиях глобализации;

рассмотрение терроризма не как абстрактного, самодостаточного феномена, а как средства борьбы конкурирующих транснациональных группировок, преследующих экономические, социальные, политические цели в интересах доминирующих элит;

активизация противодействия терроризму, сепаратизму и экстремизму как средствам дестабилизации государств региона в условиях глобализации, представляющей доминирующее влияние Запада в мире;

необходимость реального международного сотрудничества в интересах преодоления монополизма однополярного мирового порядка и развития конструктивной многополярности культур, демпфирующей остроту порождаемых глобализацией экономических, социальных, политических проблем, влияющих на развитие транснациональной преступности» (с. 182).

Третья глава, где автор рассматривает непосредственно вопросы национальной безопасности, включает семь параграфов, в которых О.В. Дамаскин освещает аспекты, связанные с национальной безопасностью Российской Федерации. В качестве ее компонентов автор отдельно выделяет информационную безопасность и способы укрепления российской государственности.

В своей монографии О.В. Дамаскин выделяет направленность мероприятий, противодействующих глобальным угрозам национальной безопасности Российской Федерации. К ним он справедливо относит:

«увеличение валового внутреннего продукта, преодоление бедности, модернизацию Вооруженных Сил;

преодоление коррумпированности государственного аппарата;

обеспечение реального правопорядка в общественной жизни, экономических правоотношениях;

развитие нормативной базы экономических отношений, с учетом социальной, криминологической направленности;

учет позитивного опыта зарубежных стран в сфере укрепления законности и правопорядка в управлении экономической деятельностью, противодействия транснациональной преступности;

комплексность политических, социально-экономических и правовых мер по противодействию угрозам национальной безопасности» (с. 416).

Четвертая – заключительная – глава посвящена военной организации государства в интересах обороны и безопасности России, состоит из десяти параграфов и включает в себя анализ роли и проблем развития современной армии. Автор прибегает к анализу уроков, которые необходимо извлечь из опыта Второй мировой войны, при этом связывает их с современными проблемами в обеспечении национальной и международной безопасности. При этом он подчеркивает, что «основными направлениями обеспечения национальной безопасности Российской Федерации являются стратегические национальные приоритеты, которыми определяются задачи важнейших социальных, политических и экономических преобразований для создания безопасных условий реализации конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, осуществления устойчивого развития страны, сохранения территориальной целостности и суверенитета государства. «Стратегия-2015» является официально признанной системой стратегических приоритетов, целей и мер в области внутренней и внешней политики, определяющих состояние национальной безопасности и уровень устойчивого развития государства на долгосрочную перспективу» (с. 280).

Широта проблемного охвата, представленная в монографии О.В. Дамаскина, позволяет констатировать, что данная работа может оцениваться как фундаментальный труд, посвященный чрезвычайно актуальной теме. Монография содержит проявления научной новизны в исследовании проблемы обеспечения национальной и международной безопасности. Можно согласиться с автором исследования и в том, что положения и выводы, изложенные в монографии, затрагивают наиболее актуальные проблемы и задачи, решение которых в дальнейшем определит стратегию развития национальной безопасности Российской Федерации.

Можно утверждать, что данная монография содержит не только теоретическую, но и практическую значимость представленного материала. Поэтому рассматриваемый труд будет не только интересен научным работникам, преподавателям, аспирантам и студентам вузов, но и полезен федеральным и местным органам власти своими рекомендациями. Данная книга, по мнению автора рецензии, окажет также несомненную и немалую пользу всем, кто интересуется проблемами обеспечения национальной и международной безопасности.

Человек с неоченимым жизненным опытом. Раифу Терентьевичу Биктагирову – 75!

Люди, родившиеся в самый канун или во время Великой Отечественной войны, чье раннее детство пришлось на тяжелейшее время в истории нашего Отечества, кто своими глазами впервые увидел войну, несут в себе особый заряд энергии. Вместе с молоком матери впитав в себя сложные, почти непреодолимые проблемы каждодневного быта, недоиграв, недосмеявшись и недополучив родительской заботы в полной мере по абсолютно объективным причинам, эти люди, если выживали (не только в физическом смысле, но и моральном), то становились лучшими в своем деле, как будто обратив все пережитое в огромную моральную силу, в мощнейший стержень, а те невыносимые условия, в которых прошли первые дни, месяцы и годы их жизни, – в стремление, ориентированное на получение от жизни всего, чего их эта самая жизнь попыталась лишиться. Это получалось в самых разных формах, одни, по мере возможности, уходили в науку, другие – в искусство или литературу, третьи целиком и полностью посвящали себя восстановлению того, что разрушила война, в том числе и в собственной жизни. Но мало кто из них сидел без дела. Да и время было такое. По большому счету, они вели себя, как сама страна, которая, выйдя из разрушительной войны, старалась поскорее избавиться от всех ее последствий, восстанавливаясь темпами, практически не имеющими аналогов во всей истории человечества.

Раиф Терентьевич Биктагиров родился в 1942 году, 10 января, то есть в самое тяжелое для нашей страны военное время, в далекой деревне Кабан-Бастрык Заинского района Татарстана. Конечно, в послевоенном восстановлении нашего Отечества он не мог принимать участия по возрасту. Но как только смог, то есть закончив среднюю школу, тут же пошел работать.

Это сегодня статьи Р.Т. Биктагирова украшают многие издания, книги выходят чуть ли не каждый год, соискатели кандидатских и докторских диссертаций по юриспруденции считают своим долгом сослаться на его работы, а заслуженный юрист и заслуженный деятель науки Российской Федерации, конституционалист и член ЦИК России Борис Сафарович Эбзеев считает его одним из лучших систематизаторов отечественной юридической науки (кстати, в трудовой биографии Р.Т. Биктагирова есть

строка о его работе старшим помощником прокурора Татарстана по систематизации законодательства).

Тогда же 17-летний Раиф Биктагиров пошел работать плотником, а затем рабочим-геодезистом на строительство Заиньской ГРЭС. В те времена ведь, говоря словами поэта, все судьбы были слиты в единую судьбу. Вот и Раиф Терентьевич шел в одном строю со страной. Проработав два года, он ушел служить в армию, как говорится, отдавать воинский долг Родине.

Что касается становления Р.Т. Биктагирова как ученого, то оно началось сразу после трехлетней службы в армии. В 1964 году он поступил на юридический факультет Казанского государственного университета.

Думается, что неслучайно при формировании первого состава Центральной избирательной комиссии Российской Федерации выбор пал в том числе на Раифа Терентьевича Биктагирова. Дело в том, что после окончания университета он прошел трудовой путь, вобравший в себя неопределимый опыт самых разных должностей в сочетании с постоянной научной деятельностью, которая для него по-настоящему началась с должности ассистента, пусть и по совместительству.

До этого он успел поработать в республиканской прокуратуре и Президиуме Верховного Совета Татарстана. Более того, смог без отрыва от производства окончить аспирантуру и защитить кандидатскую диссертацию.

Надо сказать, что трудовой путь Раифа Терентьевича практически на всем своем протяжении находился и сейчас находится в тесном соприкосновении с его альма-матер – с Казанским государственным университетом. Помимо учебы на юридическом факультете и в аспирантуре, защиты кандидатской диссертации и работы ассистентом, он проявил себя в родном учебном заведении и в качестве старшего преподавателя. Но так уж получалось, что его карьерный путь хоть и двигался в разных направлениях, но ответственные посты в республиканской прокуратуре, Верховном Совете Татарстана, работа в университете, а в промежутках – на ответственной должности в республиканском обкоме КПСС в общей сложности создавали одно единственное направление, которое с абсолютной точностью соответствовало стремлениям Раифа Терентьевича и его представлениям о служении Отечеству.

Еще со времени учебы в аспирантуре и работы над кандидатской диссертацией Р.Т. Биктагиров пробовал себя на творческом поприще, опубликовал несколько статей. Дальше эта проба пера перешла в серьезное увлечение, тем более что научная работа требовала, кроме всего прочего, участия в разного рода дискуссиях, в том числе и в научных изданиях. Но умение излагать свои мысли особенно пригодилось, когда Раифу Терентьевичу пришлось испытать себя в роли журналиста.

1991 год со своим путчем, а если сказать точнее, то мощнейшим тектоническим разломом, и последующие за ним несколько непонятных

лет внесли, мягко говоря, коррективы во многие судьбы советских граждан, где-то выпрямляя, а чаще ломая и разбивая эти судьбы совершенно непредсказуемо и как бы по своему усмотрению. Те годы разнесли в пух и прах не только структуру целой страны, но и превратили многих обитателей шестой части суши в людей, лишенных собственной истории, да так, что в тех потемках, в которых они очутились, многим из них даже оглядываться оказалось не на что.

Именно в то непростое время судьба забросила Раифа Терентьевича в редакцию газеты «Известия Татарстана» в качестве обозревателя. Не зря наш текст начинается с короткой характеристики людей, родившихся в тяжелые годы войны, с того, что они имеют своего рода защиту в отношении любых трудностей и их не так просто остановить. Так и получилось у Раифа Терентьевича с журналистикой. Он и здесь проявил себя с самой лучшей стороны теперь уже как творческая личность с огромным опытом административной и научной работы. В подтверждение сказанного можно было бы приводить слова из официальной характеристики, выданной редакцией Р.Т. Биктагирову, но думается, в этом нет необходимости, достаточно того факта, что именно редакция газеты «Известия Татарстана» рекомендовала Раифа Терентьевича в первый состав ЦИК России.

Предложение было встречено с пониманием, и в сентябре 1993 года Указом Президента Российской Федерации Р.Т. Биктагиров был назначен членом Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (с 1995 года – на постоянной основе), сформированной в драматических условиях сентября–октября 1993 года, которая все более утверждалась как независимый надпартийный орган, играя ключевую роль в становлении отечественной избирательной системы и, соответственно, выборных органов государственной власти демократической России. Она проявила себя, обеспечив в сложнейших политических и экономических условиях проведение на высоком уровне (конечно, во взаимодействии с другими государственными и общественными структурами) всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации и выборов депутатов первого созыва российского парламента – Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Нет ничего удивительного в том, что, проработав в ЦИК России в общей сложности десять лет (с 1999 по 2003 год – в ее Аппарате), Раиф Терентьевич так и остался, как говорится, в тематике этой организации, с одной стороны, сохранившись в ней в качестве члена сначала Методического, затем Общественного научно-методического консультативного совета при ЦИК России и постоянного участника различных мероприятий и рабочих групп по подготовке этих мероприятий, а с другой – посвятив свою дальнейшую научную деятельность электоральной проблематике.

Годы работы Раифа Терентьевича в ЦИК России были необычайно насыщенными. Речь здесь даже не о проведении различного рода и уровня

избирательных кампаний, имевших, как показали последующие периоды времени, для нашей страны судьбоносное значение. Кстати, те кампании можно отнести к наиболее значимым достижениям отечественной избирательной системы очень непростых 90-х годов ушедшего века. Речь о том, что то время было особым и для самой Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Именно тогда при непосредственном участии ЦИК России, а следовательно, и Раифа Терентьевича Биктагирова произошло обновление федерального избирательного законодательства, были изданы президентские указы по отдельным направлениям деятельности ЦИК России, в том числе о федеральной программе повышения правовой культуры избирателей, разработке и создании Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» и другие.

С 2003 года Р.Т. Биктагиров продолжает свою преподавательскую деятельность на кафедре государственного строительства и права Российской академии государственной службы (ныне – Российской академии народного хозяйства и государственной службы) при Президенте Российской Федерации и сегодня по праву может гордиться своими многочисленными учениками и такими же многочисленными научными трудами.

Сотни печатных листов научных текстов: статьи, методические работы, монографии, – написанных и опубликованных Раифом Терентьевичем Биктагировым, актуальны и востребованы среди специалистов по избирательному праву. А его трехтомный труд «Полный курс избирательного и референдумного права России» имеет репутацию юридического бестселлера как у ученых, занимающихся избирательной проблематикой, так и у экспертного сообщества.

Редакция нашего журнала гордится многолетним сотрудничеством с доктором юридических наук, профессором Р.Т. Биктагировым, не оставлявшим без внимания издания ЦИК России. Многие его статьи впервые были опубликованы в наших изданиях – «Вестнике Центральной избирательной комиссии Российской Федерации», «Журнале о выборах» и в журнале «Гражданин. Выборы. Власть».

Заслуги Р.Т. Биктагирова не остались незамеченными и со стороны государства. В 2002 году Указом Президента Российской Федерации он был награжден медалью ордена «За заслуги перед Отечеством II степени».

10 января 2017 года Р.Т. Биктагирову исполняется 75 лет!

Наши искренние поздравления и самые лучшие пожелания Вам, дорогой Раиф Терентьевич!

Редакция журнала «Гражданин. Выборы. Власть»

Ответственный за выпуск

И.Б. Гасанов

Корректурa

И.С. Каньгина, М.В. Мерзликина

Макетирование

С.В. Леднев

Оригинал-макет изготовлен редакционно-издательским отделом
Управления международного сотрудничества и информации
Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору в сфере связи,
информационных технологий и массовых коммуникаций.
Свидетельство ПИ № ФС77-66246 от 1 июля 2016 года

Подписано в печать 24.04.2017.
Формат 70x100 1/16. Печать офсетная.

Печ. л. 13.

Тираж 500 экз. Заказ №

Отпечатано в ООО «РПЦ Офорт»
129110, г. Москва, пр-т Мира, д. 69