

**СТАВРОПОЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
АГРАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**

**ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ
СТАВРОПОЛЬСКОГО КРАЯ**



Выпуск 1

**ВСЕОБЩЕ
ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО:
ЗА И ПРОТИВ**

Материалы научного методологического
семинара по проблемам теории
и практики избирательного процесса

Ставрополь
«АГРУС»
2019

УДК 342.8
ББК 67.400.5
В84

Всеобщее избирательное право: за и против : материалы научного методологического семинара по проблемам теории и практики избирательного процесса. Выпуск 1 / отв. ред. проф. В. А. Черепанов. – Ставрополь : АГРУС Ставропольского гос. аграрного ун-та, 2019. – 148 с.

ISBN 978-5-9596-1558-1

Содержатся материалы первого заседания научного методологического семинара по проблемам теории и практики избирательного процесса, состоявшегося 10 апреля 2019 года в Ставропольском государственном аграрном университете.

Адресованы научным и практическим работникам в области государственного и муниципального управления, а также всем, кто интересуется актуальными проблемами теории и практики избирательного процесса.

УДК 342.8
ББК 67.400.5

ISBN 978-5-9596-1558-1

© Авторы, 2019
© Оформление ФГБОУ ВО Ставропольский
государственный аграрный университет, 2019

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие 5

1. МАТЕРИАЛЫ ЗАСЕДАНИЯ НАУЧНОГО МЕТОДОЛОГИЧЕСКОГО СЕМИНАРА «ВСЕОБЩЕЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО: ЗА И ПРОТИВ» (10 АПРЕЛЯ 2019 ГОДА)

<i>Ягубов Г. В.</i> Обращение к участникам научного методологического семинара «Проблемы теории и практики избирательного процесса»	8
<i>Атанов И. В.</i> Вступительное слово	9
<i>Черепанов В. А.</i> Всеобщее избирательное право: за и против.	12
<i>Дроздова А. М.</i> Некоторые аспекты реализации принципов избирательного права в современной России	22
<i>Васильев Ю. В.</i> К вопросу о некоторых особенностях понятийного аппарата избирательного права.	35
<i>Мухачёв И. В.</i> О правовом регулировании применения информационно-коммуникационных технологий в процессе подготовки и проведении выборов	40
<i>Мирошниченко Н. В.</i> Об ограничении пассивного избирательного права по признаку судимости	45
<i>Демьянов Е. В.</i> Об участии Ставропольского края в эксперименте по голосованию на цифровых избирательных участках при проведении выборов Губернатора Ставропольского края 8 сентября 2019 года	51
<i>Токмаков Д. С.</i> О некоторых проблемных вопросах ограничения пассивного избирательного права, связанных с совершением правонарушений	56
<i>Каберда М. А.</i> О проблемных вопросах реализации активного избирательного права	63

2. МАТЕРИАЛЫ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАУЧНО-ЭКСПЕРТНОГО СОВЕТА ПРИ ЦЕНТРАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

<i>Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о создании Научно-экспертного совета</i>	<i>68</i>
<i>Распоряжение Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о составе Научно-экспертного совета</i>	<i>74</i>
<i>Черепанов В. А. Концептуальный подход к построению перспективной избирательной модели</i>	<i>77</i>
<i>Любарев А. Е. О концептуальном подходе к построению перспективной избирательной модели профессора В. А. Черепанова: критические заметки</i>	<i>101</i>
<i>Предложения по срочным изменениям избирательного законодательства</i>	<i>127</i>

ПРЕДИСЛОВИЕ

В российской избирательной практике накопилось и достигло «критической массы» значительное количество проблем, требующих проведения кардинальной избирательной реформы, необходимость которой обоснована экспертным сообществом и осознана на государственном уровне. В Администрации Президента РФ создана Рабочая группа по изменению избирательного законодательства. При Центральной избирательной комиссии образован Научно-экспертный совет, которому предстоит разработать концепцию избирательной реформы и внести предложения по ее воплощению в жизнь.

В рамках этой широкомасштабной работы создан информационный портал «Конституционно-правовой форум»¹, на котором развернуто обсуждение актуальных проблем конституционного права. Ставропольский государственный аграрный университет совместно с Избирательной комиссией Ставропольского края приступил к проведению постоянно действующего научного методологического семинара по проблемам теории и практики избирательного процесса, который проводится под руководством члена Научно-экспертного совета, доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста России В. А. Черепанова. На каждом его заседании планируется обсуждать одну из актуальных проблем с изданием итоговых материалов отдельной брошюрой и ее направлением в органы публичной власти, высшие учебные заведения и научные учреждения для использования в работе.

Первое заседание семинара на тему «Всеобщее избирательное право: за и против» состоялось 10 апреля 2019 года. В его работе приняли участие представители научно-экспертного сообщества, органов публичной власти и студенты высших учебных заведений. С вступительным словом выступил проректор Ставропольского государственного аграрного университета профессор И. В. Атанов. В адрес семинара поступило приветственное обращение Председателя Думы Ставропольского края Г. В. Ягубова. С видеобращени-

¹ См.: <https://legal-sense.ru/>

ем перед собравшимися выступил Председатель Межрегиональной ассоциации конституционалистов, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации С. А. Авакьян. В острой дискуссии состоялось обсуждение основного доклада профессора В. А. Черепанова. Видеозапись заседания размещена на Конституционно-правовом форуме ².

В настоящем сборнике содержатся выступления, которые прозвучали на семинаре, а также материалы других его участников, которые по тем или иным причинам не смогли выступить, но их мнение представляет несомненный интерес в рамках обсуждаемой проблемы. В отдельном разделе сборника приведены материалы о деятельности Научно-экспертного совета при Центральной избирательной комиссии России.

Работа научного методологического семинара по важнейшим проблемам теории и практики избирательного процесса, от успешного решения которых во многом зависит укрепление народовластия в нашей стране, позволит объединить научное и экспертное сообщество в подготовке обоснованных, проверенных жизнью рекомендаций для различных уровней публичной власти. Организаторы семинара возлагают большие надежды на творческую роль этого форума в генерировании новых идей, тесное сотрудничество науки и практики, эффективное внедрение полученных результатов в практику государственного и муниципального управления.

² См.: https://www.youtube.com/watch?v=9vXctXoW6jQ&list=PL-ox8GxzKg_oqy7QJw6LlnGaQ4ec-jM8_&index=1

**ВСЕОБЩЕЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО:
ЗА И ПРОТИВ**

Выпуск 1

1

**МАТЕРИАЛЫ
ЗАСЕДАНИЯ
НАУЧНОГО
МЕТОДОЛОГИЧЕСКОГО
СЕМИНАРА
«ВСЕОБЩЕЕ
ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО:
ЗА И ПРОТИВ»
(10 апреля 2019 года)**

**ОБРАЩЕНИЕ К УЧАСТНИКАМ
НАУЧНОГО МЕТОДОЛОГИЧЕСКОГО СЕМИНАРА
«ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ
ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА»**

Уважаемые коллеги!

От всей души поздравляю вас с началом работы постоянно действующего научного методологического семинара «Проблемы теории и практики избирательного процесса». В условиях широкомасштабной работы по реформированию избирательного законодательства, развернутой Центральной избирательной комиссией России, появление такой площадки, где открыто и продуктивно обсуждаются проблемы, возникающие при осуществлении народом высшего непосредственного выражения своей власти путем выборов, представляется исключительно важным событием в жизни не только Ставропольского края, но и всей нашей страны.

Весьма примечательно, что первое заседание семинара посвящено проблемным вопросам всеобщего избирательного права, вокруг которых разворачиваются острые научные дискуссии и ожесточенные политические баталии по поводу допустимых пределов ограничения избирательных прав российских граждан. Поскольку именно здесь тесно переплетены *общественные* интересы по формированию ответственной публичной власти и *личные* интересы граждан по участию в управлении делами государства. Найти «золотую середину» и определить оптимальный баланс между интересами государства и личности – эта многотрудная задача может быть успешно решена только в союзе науки и практики, только при эффективном использовании научных разработок в законодательной деятельности.

И не случайно, что такой форум открывается по инициативе Ставропольского государственного аграрного университета, который под руководством депутата Думы Ставропольского края Владимира Ивановича Трухачева уверенно движется по пути трансформации в университетский центр инновационного и технологического развития Ставропольского края.

И мы, краевые законодатели, готовы к активному участию в этом представительном научном семинаре и внедрению наших совместных предложений в конституционную практику.

Уважаемые коллеги! Желаю вам активной и плодотворной работы, новых свершений и научных открытий! Хочу выразить уверенность, что столь представительное и квалифицированное собрание обязательно найдет конструктивные и практически полезные решения.

**Председатель
Думы Ставропольского края**



Г. В. Ягубов

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

*И. В. Атанов, проректор
Ставропольского государственного
аграрного университета, профессор*

Уважаемые коллеги!

В российской избирательной практике, как известно, накопилось значительное количество проблем, требующих для своего решения масштабной избирательной реформы, необходимость которой обоснована экспертным сообществом и осознана *на государственном уровне*.

В Администрации Президента Российской Федерации создана специальная Рабочая группа по изменению избирательного законодательства. При Центральной избирательной комиссии образован Научно-экспертный совет. В его состав вошли известные представители научно-экспертного сообщества, которым предстоит разработать концепцию избирательной реформы и внести руководству страны предложения по ее воплощению в жизнь.

В рамках такой широкомасштабной работы, проводимой под руководством Центральной избирательной комиссии, Ставропольский государственный аграрный университет совместно с Избирательной комиссией Ставропольского края приступает к проведению постоянно действующего научного методологического семинара «Проблемы теории и практики избирательного процесса». Возрождение этой весьма эффективной и широко распространенной в советской научной школе формы объединения интеллектуального потенциала следует только приветствовать. Появляется форум, на котором ученые, политики, государственные и муниципальные служащие, студенты и аспиранты могут производить «мозговой штурм», открыто и всесторонне обсуждать острые вопросы и выработать новые подходы к их решению. Тем самым происходит синтез науки и практики, осознаются и формулируются общественные потребности, намечаются пути их разработки и способы законодательного закрепления полученных результатов.

Семинар проводится под руководством члена Научно-экспертного совета при Центральной избирательной комиссии, профессора нашего университета, доктора юридических наук, заслуженного юриста России Виктора Алексеевича Черепанова. Поэтому все идеи, наработанные здесь, не повиснут в воздухе, а будут напрямую доведены до сведения Центральной избирательной комиссии. Для того чтобы не расплыться, на каждом заседании семинара предлагается обсуждать *одну* из актуальных избирательных проблем с изданием материалов отдельной брошюрой, а также размещать наши рекомендации и предложения для широкого публичного обсуждения на новом информационном портале «Конституционно-правовой форум», который всем вам хорошо известен.

Сегодня мы проводим самое первое заседание нашего семинара на тему «Всеобщее избирательное право: за и против». И это не случайно. Потому что перед тем, как обсуждать все другие проблемы, надо сначала разобраться в правовой природе самих избирательных прав, гарантированных российской Конституцией, и на этой основе рассмотреть допустимые пределы ограничения как нашего права избирать, так и нашего права быть избранными в органы публичной власти.

А уже потом с учетом такого обстоятельного разговора в ходе последующих дискуссий разбираться в существующих избирательных системах, обозначать проблемы, возникающие при их использовании, и заниматься поиском наиболее оптимальной из них на различных выборах, проводимых в нашей стране. И, может быть, именно на нашем семинаре удастся найти приемлемый ответ на извечный вопрос: «Какая избирательная система лучше?» Разумеется, для нашей страны и в самобытных российских реалиях.

В зале присутствуют представители органов публичной власти, а также ученые из различных вузов нашего края. Это Ставропольский государственный аграрный университет, Северо-Кавказский федеральный университет, Ставропольский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,

Северо-Кавказский социальный институт. И, конечно же, в зале находятся наши студенты, *ради которых и для которых* мы, собственно говоря, и трудимся.

Большое спасибо всем, кто собрался здесь и готов внести свой посильный вклад в решение актуальных проблем предстоящей избирательной реформы, на пути к которой находится наша страна.

В адрес нашего семинара поступило приветственное обращение Председателя Думы Ставропольского края Геннадия Владимировича Ягубова. Позвольте от имени всех участников семинара высказать искреннюю благодарность Геннадию Владимировичу Ягубову за теплые слова приветствия и пожелания плодотворной работы нашему научному форуму.

С видеобращением к участникам семинара обратился Председатель Межрегиональной ассоциации конституционалистов, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации. Под его руководством впервые в нашей стране начата разработка Избирательного кодекса. Это поистине эпохальное событие, которому суждено открыть новый этап развития российской избирательной практики. Титулы и заслуги Сурена Адиебековича Авакьяна можно перечислять долго. Но главное в другом – в его мудрых словах, которыми он в своем видеобращении напутствует нас в начале нашего многотрудного пути по обсуждению проблем теории и практики избирательного процесса. После его теплых и мудрых слов хочется работать, работать и еще раз работать. Итак, мы приступаем к содержательному разговору. Открываем входную дверь в мир проблем избирательного права и начинаем восхождение по Лестнице знания **ВВЕРХ** с самой первой ее ступени. И попробуем разобраться сначала, что такое всеобщее избирательное право вообще и для чего оно нужно в российском обществе.

Ну что ж, в добрый путь!

ВСЕОБЩЕЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО: ЗА И ПРОТИВ

*В. А. Черепанов, доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации,
Ставропольский государственный аграрный университет*

Сегодня действительно знаменательный день. Ставропольский государственный аграрный университет совместно с Избирательной комиссией Ставропольского края, научным и экспертным сообществом начинает проведение постоянно действующего научного методологического семинара по проблемам теории и практики избирательного процесса.

Начинается важный творческий проект, который имеет серьезно выстроенную стратегию. Создается новая площадка, на которой возможно всесторонне и без политических пристрастий обсуждать самые острые вопросы выборного формирования публичной власти в нашей стране, поскольку возникла реальная общественная потребность в интеллектуальной экспертизе, потому что необходимо знать мнение научного и экспертного сообщества, которое позволит выработать обоснованную концепцию предстоящей избирательной реформы. Организация научного методологического семинара не есть временное явление и не ограничивается нашей сегодняшней встречей. Постоянно действующий интеллектуальный семинар со своим информационным порталом, а вы его прекрасно знаете – это Конституционно-правовой форум, который объединяет ученых, практиков и талантливую молодежь, – вот тот далеко не утопический, а реально достижимый и выстроенный нами идеал.

Тема *первого* заседания нашего семинара выбрана не случайно. Сегодня мы поговорим о проблемах всеобщего избирательного права. Вы скажете, а что здесь *проблемного-то*. Всеобщее избирательное право, закрепленное международными договорами в качестве стандарта свободных и демократических выборов, принято считать великим достижением человеческой цивилизации и торжеством подлинного народовластия.

В основе принципа всеобщности избирательных прав лежит **человекоцентристская** парадигма политико-правового развития с признанием приоритета прав человека, в рамках которой центром мироздания провозглашается человек, обладающий неотъемлемыми и неотчуждаемыми правами и свободами, признаваемыми высшей ценностью и не подлежащими отмене или умалению никакими законами. В этой связи государство обязано гарантировать и создавать условия для выражения воли народа без дискриминационного ограничения избирательных прав при минимуме избирательных цензов, не подлежащих расширительному толкованию. При таком подходе **в его крайне либеральном понимании, возведенном в абсолют**, любое законодательное ограничение избирательных прав вызывает абсолютное неприятие, вплоть до отстаивания известного тезиса о якобы неконституционности ограничений избирательных прав, кроме прямо поименованных в части 3 статьи 32 Конституции. И любое ограничение наших избирательных прав нередко воспринимается как что? Как **реакционное** и **репрессивное**, посягающее на великие либеральные ценности.

НО... И вот после этого **НО** возникает несколько **иной** взгляд на всю электоральную действительность. Потому что в выборах реализуется **не только** наш **личный** интерес по участию в управлении делами государства, но **и публичный интерес** по формированию эффективной и ответственной публичной власти. И эта взаимосвязь **личного** и **публичного** в конституционно-правовом институте выборов неоднократно отмечалась Конституционным Судом при рассмотрении различных дел. Конституционный Суд во многих своих решениях подчеркивал, что федеральный законодатель **вправе** устанавливать ограничения избирательных прав, кроме прямо поименованных в Конституции. Однако при этом федеральный законодатель должен исходить из принципа соразмерности (пропорциональности) ограничения прав и свобод конституционно значимым целям, указанным в части 3 статьи 55 Конституции, и обеспечения на этой основе баланса **между публичными и частными интересами** ³.

³ См.: Постановления Конституционного Суда от 29.11.2004 № 17-П, от 10.10.2013 № 20-П, от 19.04.2016 № 12-П и др.

При рассмотрении этой *двойственной* природы избирательных прав необходимо четко различать *мир должного* и *мир сущего*.

В идеальном *мире должного*, как закреплено в преамбуле нашей Конституции, российский народ действует «исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями» и «стремясь обеспечить благополучие и процветание России». А в фактической действительности, *в мире сущего*, реальные граждане, образующие на основе всеобщего избирательного права избирательный корпус, исходя из личных, а не публичных интересов нередко приводят к власти непригодных к тому людей, которые не выражают волю народа, а преследуют свои личные, порой весьма корыстные интересы⁴.

Таким образом, последовательное воплощение принципа всеобщности избирательных прав *приводит к возникновению реального противоречия между публичными и частными интересами*. Данное противоречие составляет важную государственную проблему, при решении которой возможен *принципиально иной, отличный от идей классического либерализма взгляд*, соображениями о котором как раз и хочется поделиться здесь и сейчас⁵. Таких соображений всего-навсего три.

Первое соображение касается конституционно-правовой природы избирательных прав. Давайте задумаемся, а поче-

⁴ По этому поводу один из основателей отечественной социологии Б. А. Грушин образно и емко говорил, что «главное препятствие на пути народа к нормальной жизни – это он сам. А не политики, не олигархи... Можно обнаружить в российском народе массу неоспоримых достоинств, но при этом полная гражданская невоспитанность, абсолютная политическая незрелость. Люди готовы голосовать за любого придурка... И совершенно не способны отвечать за свой выбор» (Валерий Выжutowич. Бунта не будет. Ведущие социологи на встрече в «Известиях» оценивают кризисную ситуацию // Известия. 1998. 23 сент. С. 1).

⁵ Эти соображения *в значительной мере* навеяны интересными методологически разработками профессора М. А. Краснова, изложенными в его статье «Избиратель как «должность», опубликованной в журнале «Сравнительное конституционное обозрение» (№ 4 за 2017 год), и высказанными на Конституционно-правовом форуме в рамках круглого стола по обсуждению актуальных проблем избирательной реформы.

му, собственно говоря, мы обладаем избирательными правами? Ответ, потому что так записано в Конституции, не принимается. **Почему?** А потому, что такой ответ порождает следующий вопрос: «А почему так записано в нашей Конституции?» Вот с этого мы и начнем наш разговор.

Мы с вами знаем, что в основе конституционной модели лежит принцип народовластия, согласно которому многонациональный российский народ как носитель суверенитета и единственный источник всей власти формирует верховные органы своей власти путем выборов. **Именно по этой причине** граждане, образующие народ, обладают избирательными правами, посредством которых как раз и осуществляется высшее непосредственное выражение власти народа, называемое выборами. **Таким образом, избирательные права производны от учредительной власти народа.**

Поскольку народ – как носитель суверенитета и единственный источник власти – формирует верховные органы своей власти путем выборов, постольку **именно по этой причине** граждане, образующие в своей совокупности этот самый народ, обладают избирательными правами, посредством которых как раз и осуществляется высшее непосредственное выражение власти народа, называемое выборами.

Отсюда с неизбежностью следует, что гражданин обладает избирательными правами не как единично обособленное физическое лицо (как это имеет место в отношении личных прав), а исключительно как составная часть единого социального организма – народа, выступающего единственным источником всей власти в стране. Поскольку посредством выборов народ как единое формирует свою власть, постольку **основным целеполаганием выборов** является формирование эффективной и ответственной публичной власти.

Отсюда следует **первый исключительно важный методологический вывод** о том, что осуществление избирательных прав, **в первую очередь**, подлежит рассмотрению как реализация **публичного** интереса, направленного на формирование эффективной и ответственной публичной власти, а **личный** интерес

конкретного гражданина в принятии непосредственного участия в управлении делами государства с неизбежностью оказывается подчиненным *публичному* интересу и реализуется в границах, обеспечивающих реализацию указанного публичного интереса.

Тогда получается **что?** А тогда получается, что в ходе выборов российский народ в лице избирательного корпуса фактически назначает одного из кандидатов на выборную должность.

Такая конституционно-правовая природа избирательных прав позволяет предъявлять *специальные требования* как к претендентам на замещение выборных должностей, так и к гражданам, которые их избирают.

Отсюда вытекает **второе соображение, которое касается пассивного избирательного права, то есть нашего права быть избранным в органы публичной власти.**

Данные психологической науки говорят о том, что *любая* профессиональная деятельность требует для своего эффективного осуществления определенных личностных качеств. Поэтому далеко не каждый человек способен успешно работать, скажем, на выборной должности губернатора, которому приходится ежедневно решать непростые задачи по управлению регионом. На основании многочисленных психологических исследований составлены детальные описания идеального руководителя, предложены различные тесты для его профессионального отбора. Разумеется, такие методики не применимы для отбора кандидатов в губернаторы, хотя наверняка не все из них обладают необходимыми качествами для успешного руководства регионом. Однако в случае *избрания* «профессиональная непригодность» таких людей выявляется лишь в результате неудачных управленческих решений, больших экономических и социальных издержек.

Необходимость в установлении специальных требований к выборным лицам издавна отмечалась в научном и политическом сообществе.

Великий русский мыслитель Иван Александрович Ильин ещё в начале прошлого века писал о том, что *далеко не всякий гражданин* обладает теми свойствами, которые необхо-

димы для власти – развитым правосознанием, верным пониманием государственной цели, неподкупною волею, научным разумением социально-экономических процессов, гражданским мужеством и организаторским даром. Поэтому, по его обоснованному мнению, государственная власть всегда должна осуществляться лучшими людьми, удовлетворяющими этическому и политическому цензу, а разногласие начинается только с вопроса о размерах этого ценза и о способах его определения⁶. Звучит убедительно и вполне актуально.

Аналогичные подходы, высказанные *в современной* научной литературе, можно подытожить выводом, который был сделан Л. А. Нудненко: «Мысль о необходимости избирательных цензов для определения выбора наиболее подходящей кандидатуры на должность депутата, выборного должностного лица представляется верной и единственно приемлемой. Проблема состоит в определении круга таких избирательных цензов, решить которую призваны наука и законодатель»⁷.

Разумеется, что в ходе избирательного процесса невозможно организовать профессиональный отбор «лучших» кандидатов. Вы спросите меня: «А что же тогда делать?» А я вам отвечу.

Тогда необходимо путем законодательных ограничений пассивного избирательного права поставить «заслон» на пути *заведомо непригодных* кандидатов, «отсеять» тех из них, которые по своим качествам *по воле народа, выраженной в федеральном законе*, не должны занимать выборную должность в системе публичной власти.

А тезис о том, что «любая кухарка может управлять государством»... Это уже было в истории нашей страны.

Отсюда следует **второй** важный методологический вывод о том, что не каждый человек способен успешно работать на выборной должности. В этой связи необходимо поставить законодательный фильтр в отношении *заведомо непригодных кандидатов*.

⁶ См.: Ильин И. А. Теория права и государства. М., 2003. С. 280, 292.

⁷ См.: Нудненко Л. А. К вопросу о понятии и субъектах пассивного избирательного права // Государство и право. 2014. № 3. С. 12–13.

Третье соображение, вытекающее из первых двух, касается активного избирательного права. Поскольку избиратели путем выборов фактически *назначают* победившего кандидата на публичную должность, выражая волю всего народа, который выступает в таком абстрактном правоотношении в качестве своего рода работодателя выборного лица, то отсюда следует *третий* важный методологический вывод, который заключается в следующем. Голосование избирателей надлежит рассматривать не как опрос общественного мнения, а *как экспертный опрос*, направленный на определение пригодности кандидата осуществлять эффективное управление публичными делами на данной должности.

Тогда выборы представляют собой конкурсный отбор кандидатов, подавших заявления на замещение искомой должности, а избирательный корпус – *коллегию экспертов*, которым по поручению народа необходимо осуществить отбор наиболее пригодного из них, который будет успешно решать вопросы по управлению публичными делами на данной должности.

Очевидно, что в качестве таких экспертов, как показывают различные исследования, должны выступать *компетентные* лица, понимающие свою политическую ответственность за принимаемые ими решения, которые по своим личностным качествам *способны* осуществить объективную оценку профессиональной пригодности кандидатов, подавших заявление на конкурс на замещение выборной публичной должности.

В этой связи вопрос о формировании избирательного корпуса переходит из плоскости всеобщего избирательного права в совершенно иную плоскость – отбора экспертной коллегии выборщиков, *способных* сделать ответственный выбор во имя публичных интересов всего российского народа.

Таким образом, мы сформулировали три важных методологических вывода, которые заключаются в следующем.

1. Личный интерес гражданина по участию в управлении государственными делами подчинен *публичному* интересу по формированию эффективной и ответственной власти.

2. Не каждый человек способен успешно работать на выборной должности.

3. Голосование представляет собой *экспертный опрос* по определению пригодности кандидата успешно работать на выборной должности.

Если данные рассуждения справедливы (а против них не видно принципиальных возражений), тогда, *в идеальном варианте*, необходимо:

- применительно к пассивному избирательному праву определить и законодательно закрепить научно обоснованную совокупность противопоказаний для занятия различных выборных должностей;
- применительно к активному избирательному праву определить научно обоснованную совокупность качеств, которыми должны обладать члены экспертной коллегии выборщиков, и законодательно закрепить переход от избирательной модели, основанной на принципе всеобщего активного избирательного права, к перспективной модели экспертного голосования.

Очевидно, что такой теоретический идеал вряд ли *полностью* реализуем *в самом ближайшем будущем*. Однако данный идеал, к которому, по моему глубокому убеждению, надлежит поступательно двигаться, необходим в качестве глобальной цели построения в нашей стране эффективного самоуправляющегося гражданского общества.

Это то же самое, как конституционный принцип равноправия, согласно которому все равны перед законом и судом (часть 1 статьи 19 Конституции). К сожалению, *полностью* этот принцип ещё не соблюдается. Но если вспомнить девяностые годы, то будет очевидно, что сегодня данное положение уже в большей мере находит свое воплощение в жизни.

А теперь давайте представим, что в нашей Конституции записано по-иному: «Все *не равны* перед законом и судом». Тогда это будет совсем другое общество и совсем другое государство.

Так и сформулированные нами положения позволяют определить некие идеалы, на достижение которых нацеливаются го-

сударство и общество. Именно конституционно-правовой науке как раз и надлежит обосновывать такие идеалы, способствуя их осознанию на общегосударственном уровне и выработке государственной политики по их поэтапному достижению ⁸. Причем *уже сейчас*, а не в *далеком светлом будущем* можно сделать первые шаги в этом направлении. Давайте поговорим о том, что реально можно сделать здесь и сейчас путем законодательной регламентации избирательных прав российских граждан.

Применительно к пассивному избирательному праву представляется целесообразным установить некоторые дополнительные законодательные ограничения. Например, поскольку важнейшим принципом построения и функционирования системы государственной службы является ***единство правовых и организационных основ государственной службы***, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы ⁹, постольку предлагается, по аналогии с требованиями, предъявляемыми к кандидатам на должность судьи, законодательно закрепить, что не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации, ***состоящие на учете в наркологическом или психоневрологическом диспансере в связи с лечением от алкоголизма, наркомании, токсикомании, хронических и затяжных психических расстройств***.

На самом деле, сложилась довольно странная ситуация, когда алкоголики, наркоманы и психически неадекватные люди не допускаются к управлению автомобилем, но допускаются к управлению делами государства.

⁸ Подобные идеалы, как известно, имеют исключительно важное значение. «Хотя и нельзя допустить объективной реальности (существования) этих идеалов, – писал по этому поводу великий немецкий философ Иммануил Кант, – тем не менее, нельзя на этом основании считать их химерами: они дают необходимое мерило разуму, который нуждается в понятии того, что в своем роде совершенно, чтобы по нему оценивать и измерять степень и недостатки несовершенного» (Кант И. Сочинения в шести томах Т. 3. М., 1964. С. 502).

⁹ См.: Статья 3 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».

В ходе публичного обсуждения проблем избирательной реформы на нашем Конституционно-правовом форуме высказаны также предложения об ограничении пассивного избирательного права для лиц, совершивших *любые умышленные* преступления на период до погашения или снятия судимости, о которых также представляется целесообразным поразмышлять.

Смею полагать, что все мы заинтересованы в том, чтобы к власти в нашей стране не приходили плохиши, которые «за бочку варенья и корзину печенья» *готовы* продать наши интересы. Именно по этой причине и нужно поставить законодательный барьер на пути лиц с такими *криминогенными диспозициями*, которые рвутся к этой самой власти, единственным источником которой мы с вами являемся.

Применительно к активному избирательному праву идею о замене чрезмерно широкого участия граждан в выборах на экспертное голосование, разумеется, в самом ближайшем времени вряд ли можно реализовать. И дело здесь не в международных избирательных стандартах. Наш подход им не противоречит, а позволяет взглянуть на них под иным углом зрения, рассматривая всеобщее избирательное право в иной плоскости. Дело в другом, в понимании всеобщего избирательного права, которое сложилось в массовом сознании. Однако и здесь кое-что можно сделать уже сейчас.

1. Ограничить состав избирательного корпуса за счет повышения возрастного ценза с 18 лет до 21 года. Это означает исключение из числа избирателей 18–20-летних молодых людей, не имеющих достаточного жизненного опыта, сформированного мировоззрения и надлежащего уровня социальной зрелости, которые необходимы для принятия решения по выборному формированию органов публичной власти. Что выглядит вполне обоснованным.

2. Вполне разумным с точки зрения публичных интересов смотрится также публичное обсуждение возможности исключения из числа избирателей тех же алкоголиков, наркоманов и психически неадекватных людей.

Завершая свой доклад о всеобщем избирательном праве, хочу ещё раз подчеркнуть, что, по моему глубокому убеждению, целевым назначением публично-правового института выборов является формирование эффективной и ответственной публичной власти в стране. Из такого целевого назначения выборов вытекают все допустимые ограничения избирательных прав граждан. Если мне удалось донести эту мысль до участников нашего семинара, буду считать свою задачу выполненной. Надеюсь, что мои коллеги продолжат обсуждение и выскажут много новых интересных предложений по совершенствованию российской избирательной системы.

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПОВ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

*А. М. Дроздова, доктор юридических наук, профессор,
Северо-Кавказский федеральный университет*

***Плохую власть выбирают хорошие люди,
которые не ходят на выборы.***

Уинстон Черчилль

В каждом обществе существует такой феномен, как власть, её проблемы крайне актуальны, сложны, сама власть многомерна и теоретически неисчерпаема. Проявления власти касаются всех членов общества¹⁰. В современной России нарастают процессы постоянного преобразования различных властных государственных институтов, что порождает необходимость изучения различных аспектов самой власти, а также механизмов формирования властных структур.

Объективно каждое общество и государство должно стремиться к установлению стабильной политической действитель-

¹⁰ См.: Дроздова А. М. Органы государственной власти субъектов РФ Северо-Кавказского региона / под общ. ред. С. А. Комарова. СПб., 2001. С. 74.

ности, к созданию режима законности и правопорядка в стране, к созданию легитимного и демократического государства, поставленного на службу своему народу и каждому человеку, с учетом того, что человек и его неотъемлемые права и свободы провозглашены высшей ценностью. И сразу возникает вопрос, а именно: если провозглашается приоритет прав человека, то перед кем, каждого человека, любой личности? Теоретически – да, любого и каждого, если мы равны перед законом. И опять вопрос: а каждый ли *homo sapiens* – центр мироздания? А как быть с ворами, насильниками, наркоманами, да просто негодьями и подлецами, живущими только ради себя, или с определенными категориями граждан, которые ведут аморальный образ жизни, не приносят никакой пользы обществу, кроме вреда, или с социумом некоторой части современной молодежи, которую не интересуется вообще общественная и политическая жизнь?

Напрашивается очередной вопрос: если учесть, что источником власти является *народ*, то рядом с пониманием человека возникает необходимость понимания сущности *народа*, так как именно воля народа будет реализована на выборах соответствующего уровня. Интересны и познавательны рассуждения В. А. Черепанова по вопросу экспликации понятия «народ»¹¹. В этой связи, если обратиться к ч. 3 ст. 32 Конституции, становится закономерным умозаключение о том, что избирательные права гражданина, являясь элементом конституционного статуса, не могут не указывать на *соотношение* личного интереса конкретного гражданина с *публичным* интересом, при этом необходимо обратить внимание на определенный баланс между этими интересами, так как каждый гражданин при этом есть элемент российского народа, а значит, выразитель коллективного целого.

Итак, проблемы взаимоотношения власти и народа, властвующих и подвластных, форм и способов формирования властных органов вечно занимают умы ученых и практиков, о них говорят, пишут, спорят, даже воюют, но проблемы остаются, а в последние 20 лет модным стало говорить слово «демокра-

¹¹ См.: Черепанов В. А. Проблемы российской государственности. Опыт системного исследования : монография. М., 2018. С. 39.

тия» и называть многие события в социуме демократическими, при том, что выборы, как одна из форм создания и легитимации власти, не являются исключением.

Согласившись в основном с мнением профессора В. А. Черепанова о двойственной природе избирательных прав, хочется вспомнить И. А. Ильина, который в свое время, рассуждая о правосознании, рассматривал демократию как государственность, как форму правления, при которой власть организована по принципу корпоративного самоуправления; как форму государственного устройства, определяя родовым понятием государство, а видовым – демократическое государство. «Вид, теряющий признаки рода, есть *nonsens*, государство, пытающееся быть демократией ценою своего государственного бытия, есть нелепое и обреченное явление»¹². Это указывает на то, что государство под воздействием привлеченных народных масс вполне может потерять и разрушить самого себя, если не оставит этот процесс, так как демократическое воздействие народа имеет ценность тогда, когда служит общему делу власти, права, сознания и духа; объективно, не всякую потребность народа следует воспринимать как святость. И тогда мы начинаем говорить не о *человеке* конкретном с его личными потребностями, а о *народе* с его достоинством, публичным правосознанием, с его политическим и духовным единством и называем такой народ политически дееспособным.

Если задаться вопросом, как же построить государство для всех: и для власти и для народа, на каких принципах следует создавать механизмы функционирования властных структур, то в качестве ответа следует говорить о власти легитимной и подконтрольной людям, а значит, власть должна назначаться или избираться самим народом, но опять какой-то его частью или всеми без исключения?.. Власть – явление интересное и сложное, требующее отдельного разговора, но при всем при том это всегда воздействие воли одного на волю другого или других. И тогда власть объективно пытается регулировать или изме-

¹² Ильин И. А. Родина и мы. Статьи / сост., вступ. ст. и ком. Ю. Т. Лисицы. Смоленск, 1995. С. 350–351.

нять существующий порядок вещей, порою даже устанавливать свой собственный режим взаимоотношений. Если вспомнить Н. Бердяева, то существует неразгаданная «тайна власти», которая выражается в тайне подчинения подвластных воздействию властвующих¹³, при том, что эффективное использование власти – это способность действовать в согласии или противоречии с интересами подвластных или управляемых.

В числе подвластных может быть большинство граждан, привыкших повиноваться, что может впоследствии породить антидемократический режим. А заставляет повиноваться человека страх перед наказанием, перед личностью правителя, просто привычка повиновения с детства или интерес к указаниям руководителя, а может быть, собственное убеждение в необходимости подчиняться или непререкаемый авторитет начальника и др. Лучше всего, если власть основывается на привычке, тогда эта система устойчива и длительна, а власть при этом спокойна и эффективна, но до поры до времени. Плохо, если подвластный видит и понимает, что властвующий субъект власти не достоин повиновения, заставить себя повиноваться, подчиняться трудно, и отношения рушатся. Устойчивой системой властеотношений являются отношения, которые основаны на взаимном интересе: оба субъекта добросовестны, добровольно вступают в отношения и выполняют возложенные обязанности в отношении друг друга.

Ради справедливости следует заметить, что есть люди, которые стремятся во что бы то ни стало попасть во властные структуры и властвовать, а есть категория граждан, у которых властные функции и стремление к власти полностью отсутствуют. Рассматривая современные способы формирования или образования органов государственной власти в Российской Федерации, под которыми следует понимать установленный определенным законом способ и порядок образования соответствующего органа, уточним, что в основном это выборы, назначение и делегирование как смешанная форма. Кроме системы выборов существуют и иные способы приобретения власти,

¹³ См.: Бердяев Н. Судьба России. М., 1990. С. 269.

такие как захват, наследование, назначение, жребий, отбор по рейтингу заслуг или возможностей, которые в определенной ситуации могут быть интересными и преимущественными.

Выборы, как способ формирования государственных органов и органов местного самоуправления, состоят в избрании народных представителей населением или иным созданным для этой цели органом. Как известно, выборы могут быть прямыми – когда должностные лица избираются непосредственно населением, как, например, выборы депутатов Государственной Думы РФ; а также косвенные, в данном случае население избирает выборщиков, а последние уже избирают соответствующих лиц.

Общеизвестно, что народ, являясь носителем власти, определяет юридическую природу выборов путем избрания своих представителей, предоставляя им полномочия на осуществление принадлежащей этому народу власти, не теряя при этом свой народный неотчуждаемый суверенитет. А смысловое назначение выборов заключается в том, что граждане государства имеют возможность выразить свою волю, что обязывает государственную власть, точнее, образованные путем выборов органы государственной власти, быть созданными народом и осуществлять переданные им полномочия в соответствии с народной волей. Обычно формы и способы выборов находятся в зависимости от политической системы того или иного государства и всячески с ней взаимодействуют.

И опять интересные вопросы, а именно: чем обычно руководствуется гражданин, формирующий избирательные органы или пришедший на избирательный участок в день выборов; что руководит им и что на него влияет в момент принятия решения; какова его политическая активность; он, голосуя на избирательном участке, думает об ответственности и последствиях за свое решение? Средний избиратель руководствуется в своем выборе внешним видом кандидата, его биографией, семьей, образованием, принадлежностью к партии, принципом – лишь бы не меня, своим плохим настроением, хорошей солнечной или плохой дождливой погодой, голосует назло или вопреки, или вообще не голосует, просто портит бюллетень или не ходит принци-

пиально никогда на выборы. Великий Платон как-то заметил, что достаточно умные не лезут в политику и ими правят люди глупее их самих, что является наказанием за их гражданскую пассивность.

Следует согласиться с тем, что не каждый гражданин может реально и ответственно принять решение в момент голосования, а значит, возможно, следует предъявлять *специальные* требования не только к тем, кого избирают, но и к тем, *кто* избирает. Хотелось бы воспитывать политически грамотного, с достаточно высоким уровнем правосознания и ответственности за общественные, порой государственные интересы избирателя, который формирует органы государственной власти.

В ходе выборов реализуются такие принципы, как массовость и контроль за ходом этих выборов, с учетом того, что при наличии современных электронных систем голосования и подсчета голосов можно реализовать 100 %-ную реальность результатов, а можно элементарно манипулировать результатами на всех этапах процесса голосования. Чтобы исключить нарушения, следует тотально контролировать процесс и обеспечить повсеместную явку избирателей по максимуму, а также создавать «неподкупную» электронную систему процесса голосования, но всегда есть разработчик и программист.

Назначение как способ формирования государственных органов является наиболее распространенной формой замещения должностей государственной службы, представляет собой возложение определенных функций, обязанностей и предоставление соответствующих прав соответствующему государственному органу или должностному лицу от имени уполномоченного на то органа и на основании закона. Так, например, на основании ст. 12 Закона о прокуратуре и в порядке, установленном этим же Законом, назначается на должность Генеральный прокурор Российской Федерации.

Выборы в настоящий период времени во всех странах – наиболее распространенный способ формирования органов государственной власти и должностных лиц, им придается огромное значение, они считаются в общественных кругах демократиче-

ской процедурой формирования органов власти и наиболее доступной, хотя не являются безупречным способом формирования власти. Выборы и референдум еще воспринимают как непосредственное выражение народной воли и власти, называя их публичными, всеобщими и демократическими способами формирования органов власти. В связи с этим часто употребляются такие понятия, *избирательное право*, избирательный процесс, избирательный корпус, избирательное законодательство, избирательное право, отрасль права и т. д., сущность которых обсуждается и не является исчерпывающей.

Общеизвестно, что совокупность юридических норм, которые регулируют общественные отношения в сфере выборов всех уровней, принято называть избирательным правом. Некоторые склонны говорить в данном случае об *объективном праве*, о самостоятельной отрасли или подотрасли конституционного права. В России создана и действует система избирательного законодательства в виде международных договоров РФ, Конституции РФ и федерального законодательства о выборах.

Так, например, если рассматривать *субъективное право* гражданина РФ на участие в выборах, то и *избирательное право* при этом воспринимается как субъективное, только проявление может быть как активным избирательным правом, так и пассивным избирательным правом. При этом избирательные права, предусмотренные нормами Конституции РФ, не являются абсолютными, так как могут быть ограничены той же самой конституцией или федеральными законами.

Обратившись к сфере организации и проведения избирательного процесса, необходимо сказать, что для легитимации результатов и реализации демократического подхода к выборам разработан и реализуется комплекс принципов избирательного права, которые предусматривают участие граждан в выборах и выстраивают систему организации и проведения самих выборов. Среди *основных принципов* избирательного права принято выделять основные пять принципов, а именно: *всеобщее, равное, прямое избирательное право при тайном голосовании и добровольности участия в выборах*.

Нельзя не указать на наличие *естественных избирательных ограничений*, или цензов, принятых во всех избирательных системах мира, среди которых согласно российскому законодательству названы: ценз гражданства, возраста, места жительства, недееспособность лица и ограничения, которые возникают с привлечением гражданина к юридической ответственности.

По каждому из установленных условий ограничения избирательного права возникают вопросы и проблемы. Интересным для обсуждения является вопрос участия определенной категории иностранных граждан в муниципальных выборах, особенно ограничения пассивного права для лиц с двойным гражданством, которое можно скрыть, например.

В плане реализации принципа возрастного ценза: если активным избирательным правом обладают граждане РФ с 18 лет, то в отношении пассивного избирательного права установлено законом несколько критериев в зависимости от должности, при том, что максимальный возраст кандидата не ограничен.

Много вопросов возникает при обсуждении ограничений по месту жительства, так как в отношении активного избирательного права именно этот ценз ограничивает возможность реализации избирательного права для активной части взрослого населения, например, студентов вузов и техникумов. Предусмотрены определенные механизмы голосования для студентов, зарегистрированных по месту пребывания; а как быть с теми, кто не зарегистрирован? Зачастую и в выборах региональных и местных названные категории студентов просто не участвуют в силу отдаленности, отсутствия возможности приехать по месту жительства для голосования. Подобное положение дел свидетельствует не только о возможности злоупотребления правом, но и о нарушении прав названных лиц в плане реализации их политического права, предусмотренного конституцией.

Если говорить о требованиях к носителям пассивного избирательного права, то не вызывает сомнений предъявление определенных специфических требований к кандидату на ту или иную должность, так как это профессиональная деятельность, что осо-

бенно касаясь управления обществом, народом, государством. Объективно понятно, что не каждый человек может в силу своих нравственных, психических, культурных, профессиональных и иных качеств работать депутатом, мэром, губернатором, министром и даже главным врачом, директором, ректором или просто преподавателем, к которым при назначении или избрании на должность предъявляют определенные требования. Мы учим человека работать на станке, допускаем к управлению автомобилем не каждого, есть люди, от природы не способные управлять транспортом; так почему же так просто *мы, народ*, позволяем таким образом решать проблему?!

По моему мнению, демократические процедуры голосования крайне важны, как и определение результатов этого голосования, но также важным является тот факт, чтобы был свободен тот, кто своим волеизъявлением решает судьбу власти.

Позволим себе обратиться к имени китайского философа Сунь Ятсена, который в свое время, разрабатывая китайский вариант демократии, утверждая при этом, что *стремление к свободе и стремление к порядку* должны находиться в равновесии, на уровне того, что существует в физике между центробежной и центростремительными силами, приравнивая конституцию к машине, механизму, который управляет отношениями людей, в который в свою очередь включал концепцию *пяти* властей¹⁴, а именно: традиционно – законодательная власть, исполнительная власть и судебная власть, добавив контрольную и экзаменационную власти.

Для функционирования экзаменационной и контрольной властей Сунь Ятсен предлагал создать независимые органы с тем, чтобы *«слуги народа»* держали экзамен, так как на государственную службу, по его мнению, попадало много таких людей, которые не разбирались в политике, которые не умели и порой не могли работать в данной должности, при том, что прямое и подлинное народовластие усматривал в предоставлении *народу* четырех прав: *избирательного права, права смеще-*

¹⁴ См.: Власть – Государство – Общество / под общ. ред. Д. Н. Назарбаевой. М., 2004. С. 186.

ния должностных лиц, права законодательной инициативы и права референдума, рассматривая их реализацию как механизмы управления системой конституционных норм.

Самое важное, что настораживает еще: *как сам кандидат видит себя в предполагаемой должности*; для чего, с какой целью он выставляет свою кандидатуру; как мыслит управлять тем регионом или сферой деятельности? Важно также, насколько он профессионально пригоден, так как его ошибки повлекут определенные последствия для достаточно большого числа граждан, а возможно, и существенный экономический, социальный вред будет нанесен региону или государству и какова ответственность этого правителя. Архитектор отвечает за качество построенного здания или сооружения, а неудачный правитель, за что и как несет ответственность, важно, чтобы он сам это осознавал. Ради справедливости следует заметить, что «власть и ответственность не разделимы, между властвующим и подвластным во властеотношениях существует ответственная зависимость»¹⁵.

Давайте обратимся к известным фактам, а именно: к периоду правления генерал-лейтенанта Николая Егоровича Никифораки, который был *назначен* губернатором Ставропольской губернии в 1887 году и за достаточно короткий срок своего пребывания на Ставрополье успел сделать многое. Первым делом он провел административные преобразования в губернии. Затем занялся развитием сельского хозяйства, и получаемые в губернии ежегодно до 36–37 млн пудов отборной пшеницы направлялись в Новороссийский порт для продажи за границу, тогда как в губернию из других регионов доставлялись техника и машины, паровые молотилки, новые мельницы и маслобойные заводы. Имя губернатора связано с созданием и устройством первой на Северном Кавказе телефонной связи и первой городской телефонной станции на 180 абонентов. Благодаря усилиям Н. Е. Никифораки в Ставрополе *впервые* зажглись электри-

¹⁵ Дроздова А. М. Легитимация и ответственность власти во взаимоотношениях государства и личности (социально-философские и правовые аспекты): монография / А. М. Дроздова, С. А. Комаров. 2-е изд. СПб., 2011. С. 124.

ческие лампочки, источником энергии стала *первая* в губернии электрическая станция. Губернатор проявлял конкретную заботу о здравоохранении и народном образовании в Ставрополе и губернии. Под его началом были открыты лечебницы как прообразы поликлиник, открыта Ольгинская женская гимназия и училища имени Белинского, Гоголя, Короленко, Абрамова... Для детей из бедных сословий был построен Народный дом с бесплатной библиотекой, народным театром и бесплатной столовой для бедных.

Благодаря деятельности губернатора по управлению губернией Ставропольская епархия стала крупнейшей в России с сотнями православных храмов, с монастырями, при этом число церковно-приходских школ удвоилось. За несколько лет под управлением этого замечательного, честного, ответственного и преданного своему делу человека было сделано так много нужного и полезного для жителей Ставропольской губернии и Северного Кавказа в целом.

Если вернуться к тезисам концепции нового избирательного права, предложенной В. А. Черепановым, то целесообразно разработать систему запретов или ограничений по реализации пассивного избирательного права для выдвиженцев на ту или иную должность и главное четко выполнять предусмотренные законом требования по отбору кандидатов... Следует также, на наш взгляд, руководствоваться результатами исследования, проведенного В. А. Черепановым по вопросу допустимых пределов ограничения избирательных прав гражданина ¹⁶.

По нашему мнению, губернаторов, мэров и аналогичных специалистов-управленцев следует не избирать, а назначать на должность с испытательным сроком после соответствующей подготовки и успешной сдачи профессионального экзамена, заключив трудовой договор временного характера с законодательным органом субъекта Российской Федерации, при этом постоянно контролировать деятельность чиновника с тем, чтобы можно было вовремя продлить трудовой контракт или его

¹⁶ См.: Черепанов В. А. Указ. соч. С. 98.

прекратить. Время пребывания на должности не должно быть более 3–5 лет, а затем необходимо производить замену или перемещение этих должностных лиц, как это в свое время делал Ликург Спартанский (начало IX века до н. э.), известный как законодатель и политик древней Спарты.

Важно понять, что *власть* — это проблема не только для того, кто подчиняется, но и для того, кто подчиняет. Именно для последних она — тяжкая ноша и громадная ответственность. Об этом напоминают слова, обращенные в 1879 году К. П. Победоносцевым к представителям государственной власти «всех времен и народов»¹⁷, что крайне важно понять, что значит быть государственным человеком, и если это понятие пришло, то крайне трудно и опасно возложить на себя такое звание, которое обеспечивает не веселье и удобства, а возможность жертвовать в каждый час своей жизни, служить общему делу, отдавая всего себя работе, общаясь постоянно с живыми людьми и живя ради них.

Н. Михалков, рассуждая о сущности власти, замечает, что власть есть свободно принимаемая и добровольно поддерживаемая народом сила, основанная на нравственном авторитете и представленная в избранной личности. Государственная власть — это личная жертва, приносимая на алтарь Отечества! Наверное, глубоко прав Н. Михалков, и с ним нельзя не согласиться в том, что России нужна власть, но на вопрос, какой должна быть эта верховная власть, тут же следует ответ: *сила, власть, авторитет*, характеристики отличаются друг от друга, но в них заключено и объединение, нам очень нужна «авторитетная сила власти»¹⁸.

Политический процесс в современной России имеет определенные объективные и субъективные специфические особенности, а именно — это переходный этап от социализма к демократии, только в 80-е годы прошлого века начались

¹⁷ Победоносцев К. П. Государственное управление в России. URL: <http://deduhova.ru/statesman/konstantin-petrovich-pobedonostsev/>

¹⁸ Михалков Н. Манифест просвещенного консерватизма. URL: <http://www.proektrussia.ru/manifest-prosveschennogo-konservatizma.-n.-michalkov/22.html>

демократические преобразования. В результате изменений и преобразований базовых социальных, экономических и политических структур в России стал изменяться образ жизни миллионов людей в нашей стране, стали претерпевать изменения и базовые христианские ценности, создание новой политической системы затянулось во времени и давало не всегда положительные результаты, что-то пошло не так; мы опять на себе экспериментировали и опять впервые в мире...

В результате экономических трудностей и кризиса 2000 года пострадали значительные слои населения, что не повысило уровень доверия граждан к политическим институтам государства, более того, даже вызвало разочарование и недовольство своим положением, особенно у старших поколений, оказавшихся не защищенными в должной степени в своих правах, при том, что в целом современный российский народ наглядно демонстрирует веру в будущее, видит положительные изменения в обществе сегодняшнего дня и уверенно поддерживает необходимость внедрения демократических процедур в современную жизнь российского государства и общества.

Объективно политический процесс и политический режим современной России имеют устоявшиеся признаки демократии, такие как регулярные выборы, наличие политических прав и свобод, функционирование системной оппозиции, существование различных политических партий и объединений; открыто ведется разговор о реализации и защите прав человека, работает Уполномоченный по правам человека; созданы и реализуются институты по защите прав материнства и детства, в обществе обсуждается вопрос создания омбудсмена по делам пожилых людей; у российских граждан сформировалась устойчивая привычка к выборам на альтернативной основе и свободе слова. В настоящее время исследуются различные подходы к реформированию избирательной системы, обсуждается новая концепция избирательной системы с целью формирования эффективной и ответственной публичной власти в стране.

К ВОПРОСУ О НЕКОТОРЫХ ОСОБЕННОСТЯХ ПОНЯТИЙНОГО АППАРАТА ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

*Ю. В. Васильев, доктор политических наук, профессор,
Ставропольский филиал Российской Академии народного
хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации*

Уже давно не интригуют расхожие аналитические обзоры, связанные с технологическими трудностями при организации процесса выборов, нестораживают показатели, отражающие низкий интерес избирателей к выборам и их результатам. Многое, что касается самой процедуры выборов и механизма реализации тех или иных правил, регламентирующих этот процесс, уже примелькались и кажутся естественными на фоне неестественных результатов самих выборов, в конечном счете приводящих к неэффективности работы выборной власти. Либо неэффективны и неправильны механизмы реализации процесса выборов, либо неэффективны в своей работе люди, которых мы выбираем. Именно поэтому, думаю, правильнее было бы ставить уже не тактические, а более глубокие стратегические, методологические вопросы, имея цель разобраться: а могут ли быть выборы продуктивными, а выбранная власть – эффективной?

Проблема реального выбора избирателями эффективной власти и сопутствующие этому проблемы явки избирателей, структуры голосующих и т. д. стали настолько серьезны, что этой теме было посвящено заседание Конституционного Суда РФ. Главным заключением Конституционного Суда РФ был вывод о том, что при реализации всеобщего избирательного права должен соблюдаться «баланс между публичными и частными интересами»¹⁹. Однако, думается, что реализация своего права голосовать (т. е. принцип всеобщности

¹⁹ Постановления Конституционного Суда РФ от 29.11.2004 № 17-П, от 10.10.2013 № 20-П, от 19.04.2016 № 12-П.

в избирательном праве) феномен сложносоставный: одной своей плоскостью он действительно лежит в сфере юридической, а другой своей частью – это еще и вопрос политический, и эта часть, конечно же, не входит в компетенцию Конституционного Суда РФ. Вот и пришлось судьям Конституционного Суда слюкавить! Мудрые судьи просто уклонились от его принципиального решения в правовом поле и предложили коварную формулировку «баланса личного и публичного интереса» гражданина как побудительную силу идти или не идти голосовать и если голосовать, то отнестись к этому серьезно или несерьезно. Личный интерес – понятно – это его право; публичный интерес – обязанность перед обществом, это его заинтересованность в итоге выборов, в результате голосования. Думается, экстраполяции судей из области права в область социальной психологии – не от хорошей жизни, поскольку политического решения, что же такое **выборы** – право или обязанность, пока не существует. Последовательное воплощение принципа всеобщности избирательных прав приводит к возникновению реального противоречия между публичными и частными интересами ²⁰.

Вообще, хотелось бы отдельно отметить, что принцип всеобщности в избирательном праве напоминает двуликого Януса. С одной стороны – это высшее достижение и проявление демократии. Чем больше граждан допущены к выборам: читай – управлению государством, тем выше степень реализации демократических свобод. Это просто азбука демократии. Но, с другой стороны, категорию «**всеобщее**» количественно подсчитать нельзя.

Есть два препятствия к объективной реализации принципа всеобщности. Первое – это идеализация самого принципа всеобщности: люди в командировках, в пути, в больнице, за границей и т. д., т. е. потери избирательного корпуса весьма значительны даже по математическим меркам. Всеобщее избирательное право хорошо как символ демократии и не очень

²⁰ См.: Черепанов В. А. Размышления о всеобщем избирательном праве // Конституционно-правовой форум. URL: <https://legal-sense.ru/>

хорошо как технология охвата граждан исходя из всеобщности их права голосовать ²¹.

С другой стороны, универсальный принцип всеобщности как глобальной совокупности граждан – избирателей – и отсутствие строгих критериев учета всех голосующих рассеивает эту совокупность до неопределенности. Воспользоваться своим правом может не каждый. Все-таки принципу всеобщности ближе не право избирать, а ответственность это сделать, поскольку гражданин обязан исполнять свой долг перед обществом и государством. Но где же тогда демократия?

Но если мы отходим от определения «*всеобщее*», то где же тогда критерий формирования иной совокупности (где те цензы, которые позволяют уйти от всеобщности и не попасть в другую крайность: крайность келейности выборов и отсутствие демократического выбора!).

Раздаются голоса ученых, которые вообще считают, что избиратель – это должность ²². Иными словами, количественный критерий голосующих как критерий демократии не выдерживает критики в силу хронической неэффективности избираемой власти на всех уровнях, а качественный пока не определен. Большая часть правоведов и исследователей находятся под действием глобального социального заблуждения по поводу «презупции рационального избирателя» ²³. Хорошо, что пока сам принцип публичности выборов сомнению не подвергается.

Голосование надлежит рассматривать не как *опрос общественного мнения*, а как *экспертный опрос*.

Выборы надлежит рассматривать как конкурсный отбор кандидатов, а избирательный корпус – как коллегия экспертов.

Вопрос о формировании избирательного корпуса переходит из плоскости всеобщего избирательного права в совершенно иную плоскость.

²¹ См.: Кутафин О. Е. Избранные труды в 7 томах. Том 7. Российский конституционализм. М., 2011. С. 544.

²² См.: Краснов М. А. Избиратель как «должность» // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 4 (119). С. 13.

²³ Каплан Б. Миф о рациональном избирателе. Почему демократии выбирают плохую политику / пер. с англ. Д. Горбатенко; науч. ред. А. Куряев. М., 2012.

Коллегия партийных выборщиков, которых мы наблюдаем в США – это только толчок к рассмотрению состава выборщиков. Уход от партийной принадлежности и организация их комплектования, к примеру по территориальному принципу, можно по профессиональному или возрастному. Главное в коллегиях выборщиков – это известная социальная ответственность и профессионализм, поскольку они должны быть движимы одной целью – выбрать наиболее работоспособную команду менеджеров, т. е. эффективную власть.

Конечно же, коллегии выборщиков должны состоять из лиц, отобранных по специальным критериям и методикам либо подготовленных достаточно основательно и ответственно к процедуре выборов. Такой методики отбора в настоящее время нет, нет таких цензовых подходов и критериев, однако их разработка видится весьма перспективной.

В избирательных правоотношениях возникло противоречие между конституционно закрепленной властью народа по непосредственному выражению своей воли путем выборов и невозможностью (?) адекватного народного волеизъявления в ходе выборов.

В связи с этим возникает еще один главный вопрос: «А что же такое – выборы?» Это социальная функция, основанная на конституционных нормах, дающая возможность реализовать свое право (хочу голосую, хочу – нет!) или социальная необходимость, вытекающая из социального статуса гражданина, и обязательство перед обществом и государством – проголосовать. Если это все-таки право, то оно, конечно же, в демократическом государстве должно быть всеобщим (за исключением определенных конституционных изъятий!). Мерилом демократичности всегда выступает абсолютное количество избирателей. И здесь никаких манипуляций быть не может, поскольку мы реализуем свое право. Если это все-таки социальная обязанность, то на страже ее исполнения уже может стоять административный ресурс государства. Но только на факте: проголосовал/не проголосовал. Качество голосования (оценка кандидатов от партий, платформ, программ) не входит ни в одно понятие избирательного права и является элементом

субъективного поведения. Думается, принцип всеобщности в определенной степени размывает социальную ответственность избирателей. Дополняет эту безответственность отсутствие самой ответственности по результатам выборов, поскольку безответственные выборы порождают неэффективную власть.

Отдавая должное работе государственных органов, партийных аппаратов, общественных и политических движений, мы добиваемся более или менее сносной явки избирателей на выборы. Но что для всех главная цель: просто прийти и проголосовать или проголосовать ответственно и сделать все возможное для избрания эффективной власти? Ответ на этот вопрос и должен определить вектор поиска эффективной избирательной системы и механизма голосования. Реализация социальной функции – как это мы имеем сейчас – это всеобщее избирательное право. Выборы эффективной власти – это целенаправленный процесс социально-политической селекции через процедуру выборов. Он не может быть основан на всеобщем праве, а должен быть сведен к ответственной деятельности подготовленной группы людей, т. е. этот процесс приближается к профессиональной деятельности по степени ответственности за результат и целеполаганию.

Демократия, ответственная за эффективность власти, уже давно нашла ответ на эти проблемы раздвоения. Коллегии выборщиков – это то социально-профессиональное сообщество, которое является компромиссным решением проблемы ответственного голосования и ответственности за выборы. Механизм формирования этих коллегий может быть разработан рабочими группами представителей политических партий и социально-общественных организаций. Коллегии выборщиков – это не отход от демократии и эволюция демократии до уровня ответственности за результат. В таком аспекте совсем не праздно звучит вопрос: «Всеобщее избирательное право: за или против?». Ответ на него, думаю, и определит либо революционный рывок демократии от безликих масс избирателей до ответственности коллегий выборщиков, либо стагнацию избирательной системы и ее движение по замкнутому кругу всеобщности и неопределенности результатов.

О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ПРИМЕНЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ПРОЦЕССЕ ПОДГОТОВКИ И ПРОВЕДЕНИИ ВЫБОРОВ

*И. В. Мухачёв, доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой конституционного
и международного права, Юридический институт
Северо-Кавказского федерального университета*

Новые информационные технологии проникают во все сферы общественной жизни России, в том числе оказывая все более существенное влияние на процесс подготовки и проведения выборов. С каждым годом неуклонно расширяется спектр применения информационно-коммуникационных технологий участниками избирательного процесса. Это автоматизированная система ГАС «Выборы», комплексы электронного голосования КЭГ и комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБы), правовые информационные системы «Консультант Плюс», «Гарант», QR-коды, использование сайта «Госуслуги» для подачи заявления об изменении избирательного участка голосования, официальные сайты избирательных комиссий и политических партий, электронная почта, дискуссионные группы, доски объявлений (message board), онлайн-опрос общественного мнения (polling) и обследования, мгновенные сообщения (Instant messaging), беспроводные (мобильные) коммуникации, виртуальные конференции и форумы, онлайн-голосование, митинги, протесты, обмен мнениями и т. п.

К сожалению, действующее избирательное законодательство недостаточно подробно регулирует многие аспекты использования информационно-коммуникационных технологий в избирательном процессе.

Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» содержит условия проведения предвыборной агитации на телевидении и радио (статья 51),

в периодических печатных изданиях (статья 52), посредством агитационных публичных мероприятий (статья 53).

Однако без достаточной правовой регламентации осталась СМС-рассылка агитационных материалов избирателям, а также агитационные звонки в поддержку кандидата с имитацией голоса знаменитых людей. На прошедших выборах Президента Украины многие граждане этой страны на своем телефоне слышали голос, похожий на голос Петра Порошенко, призывающий прийти и проголосовать за его кандидатуру. Технически сейчас имеется возможность достаточно точно симитировать голос любого знаменитого человека, например Аллы Пугачевой или Максима Галкина, и якобы от их имени позвонить избирателю с предложением проголосовать за того или иного кандидата. Например, 24 апреля 2019 года известные российские пранкеры – Вован и Лексус (Владимир Кузнецов и Алексей Столяров) поговорили по телефону с президентом Франции Эммануэлем Макроном, который думал, что общается с избранным президентом Украины Владимиром Зеленским, и поздравил его с победой на выборах. Причем французский лидер сам позвонил российским мастерам розыгрыша. Как это получилось – пранкеры умалчивают. Однако сама запись разговора уже выложена в YouTube.

Необходимого правового регулирования вышеуказанных действий со стороны Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», как и других избирательных федеральных и региональных законов, в настоящее время нет. Будем надеяться, что этот пробел правового регулирования будет устранен в проекте разрабатываемого избирательного кодекса Российской Федерации.

Прошедшие в 2018 году выборы в Ставропольском крае и многих других субъектах РФ, расположенных на Северном Кавказе, привлекли к себе внимание правозащитников и общественных наблюдателей. Так, движение «Голос» сообщило в сети «Интернет», что Ставропольский край оказался на пятом месте в топе нарушений на выборах Президента России.

На сайт движения «Голос» поступило 133 сообщения о якобы имевших место нарушениях избирательного законодательства в марте 2018 года в нашем крае. Это движение ранее, с 2000 года, было ассоциацией «Голос» и после его включения в реестр «иностранных агентов» изменило свою правовую форму. Иностранное агентство – лицо (физическое или юридическое), которое, будучи резидентом одной страны, активно представляет в ней зарубежные интересы.

Многие содержащиеся до сих пор на сайте движения «Голос» сведения о якобы имевшем место нарушении избирательного законодательства не подтвердились в ходе их детальной проверки. Однако движение «Голос» не спешит удалять с сайта эту недостоверную информацию. Тем самым подрывает у граждан России уверенность в демократичности и объективности проводимых в стране выборов. Полагаю, что избирательное законодательство должно обязать создателей подобных сайтов не только своевременно удалять с них не подтвердившиеся нарушения избирательного законодательства, но и размещать опровержения ранее опубликованной недостоверной информации. В случаях нарушения этого порядка виновные лица должны быть привлечены к административной ответственности.

Пункт 2 статьи 32 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает, что выдвижение кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) должно регулироваться законом субъекта Российской Федерации. В нашем крае – это закон Ставропольского края от 02 июля 2012 года № 67-кз «О выборах Губернатора Ставропольского края», в котором право выдвижения кандидатов на должность Губернатора Ставропольского края имеют только избирательные объединения, т. е. региональные отделения политических партий.

11 апреля 2019 года Научно-экспертный совет при Центризбиркоме РФ предложил допустить самовыдвижение на выборах

глав всех регионов и рекомендовал законодательно разрешить муниципальным депутатам ставить подписи за любое число кандидатов на выборах. Сейчас, чтобы зарегистрироваться кандидатам на выборах главы нашего края, необходимо собрать не менее 6 % подписей депутатов представительного органа муниципального образования или избранных на муниципальных выборах глав муниципального образования, те же вправе подписываться лишь за одного кандидата.

Представляется, что в случае внесения соответствующих изменений в федеральное и краевое законодательство можно было бы установить электронную процедуру сбора подписей в поддержку кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Каждому депутату представительного органа муниципального образования или избранному на муниципальных выборах главе муниципального образования предоставить электронную цифровую подпись, с помощью которой они могли бы осуществить своё волеизъявление за одного или нескольких кандидатов.

Электронный сбор подписей в поддержку выдвижения кандидата на пост главы субъекта Федерации тем более оправдан в связи с тем, что 11 апреля 2019 года на заседании Научно-экспертного совета при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации заместитель Председателя ЦИК России Николай Булаев представил членам Совета программу реализации эксперимента по созданию цифровых избирательных участков. Он отметил основные этапы развития системы «Мобильный избиратель», дальнейшим шагом в совершенствовании которой стали цифровые участки. Н. И. Булаев продемонстрировал участникам заседания два возможных варианта голосования на цифровом участке на прототипах устройств для обработки и подсчета голосов – на комплексе для электронного голосования по индивидуальному коду доступа и на комплексе обработки избирательных бюллетеней с помощью бумажного бюллетеня.

Проект изменений федерального избирательного законодательства по созданию цифровых избирательных участков разработан ЦИК России, был предложен депутатам для его внесения в качестве законопроекта на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и уже принят в качестве федерального закона.

В 2017 году в избирательное законодательство было внесено ряд изменений, направленных на упрощение процедуры голосования вне места своего постоянного проживания, регистрации в том числе, путем подачи заявления об изменении избирательного участка через сайт «Госуслуги».

Положительно оценивая все эти изменения, следует сказать о том, что сайт «Госуслуги» в недостаточной мере используется для информирования участников избирательного процесса. Каждый зарегистрированный гражданин может легко получить на нем услуги о неоплаченных автоштрафах, налоговой или судебной задолженностях и т. п. В то же время узнать сведения о зарегистрированных кандидатах на выборные должности, ознакомиться с предвыборными программами пока не представляется возможным.

В сети «Интернет» можно найти самые разнообразные, иногда и прямо противоречащие друг другу сведения о зарегистрированных кандидатах на выборные должности. Чтобы снизить, а может быть, полностью исключить влияние на избирателя со стороны сайтов, содержащих недостоверную непроверенную информацию, было бы целесообразно на сайте «Госуслуги», содержащем официальную государственную информацию, размещать сведения о зарегистрированных кандидатах и членах избирательных объединений, их возрасте, месте работы, наличии или отсутствии судимости, имущественном и семейном положении, гражданстве, предвыборной программе, времени и месте встреч с избирателями, выступлении на телевидении и радио, публикациях в электронных и печатных СМИ, имевших место нарушениях правил проведения предвыборной агитации. А с учетом опыта прошедших президентских выборов на Украине могли бы размещаться достоверные сведения

об отсутствии у кандидатов наркотической и алкогольной зависимости. В избирательном законодательстве следует детально регламентировать процедуру проверки достоверности и объективности размещаемых на сайте «Госуслуги» сведений, чтобы исключить любую недостоверную информацию. Это, несомненно, будет мотивировать избирателей принимать участие в голосовании, повысит демократичность, прозрачность проводимых выборов.

ОБ ОГРАНИЧЕНИИ ПАССИВНОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА ПО ПРИЗНАКУ СУДИМОСТИ

*Н. В. Мирошниченко, доктор юридических наук,
заведующая кафедрой государственного
и муниципального управления и права,
Ставропольский государственный аграрный университет*

Конституционный Суд в своем Постановлении от 10 октября 2013 года № 20-П предписал федеральному законодателю отменить бессрочное и недифференцированное ограничение пассивного избирательного права в отношении граждан Российской Федерации, осужденных к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений, и установить сроки вводимых федеральным законом ограничений пассивного избирательного права, соответственно, дифференциации сроков судимости, предусмотренных Уголовным кодексом РФ²⁴. В этом же Постановлении Конституционный Суд указал, что ограничение пассивного избирательного права яв-

²⁴ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 10 октября 2013 года № 20-П по делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации // Официальный интернет-портал правовой информации.

ляется «автоматическим» последствием приговора, а потому и его соразмерность должна обеспечиваться дифференциацией в зависимости не только от категории преступления, но и от характера и степени его общественной опасности, **обстоятельств** совершения и **личности** осужденного.

Федеральным законом от 21 февраля 2014 года № 19-ФЗ было установлено ограничение пассивного избирательного права граждан, имеющих судимость за совершение **тяжких и особо тяжких преступлений** не только во время отбытия наказания, снятия или погашения судимости, но и в течение длительного периода времени после ее погашения или снятия²⁵.

Однако устанавливая ограничения пассивного избирательного права судимостью **только** за тяжкие и особо тяжкие преступления, законодатель не учел вышеизложенное требование обеспечения его соразмерности дифференциацией в зависимости от **обстоятельств** совершения преступления и **личности** осужденного. По верному утверждению В. А. Черепанова, «...ограничение пассивного избирательного права должно быть дифференцированным в зависимости от степени криминализации личности и, соответственно, выраженности криминогенных диспозиций»²⁶.

Безусловно, избиратель возлагает надежды на то, что избранное им лицо будет обладать всеми необходимыми нравственными ценностями, личностными добродетелями и при этом профессионально и высококачественно исполнять свой служебный долг. Однако реалии жизни таковы, что в ряде случаев выборные лица не только неспособны профессионально осуществлять полномочия в сфере государственного или муниципального управления, но и «идут во власть», чтобы использовать все возможные инструменты, предоставляемые занимае-

²⁵ См.: Федеральный закон от 21 февраля 2014 г. № 19-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

²⁶ Черепанов В. А. О криминологических вопросах ограничения пассивного избирательного права в противодействии коррупции // Всероссийский криминологический журнал. 2018. Т. 12, № 5. С. 718.

мой должностью, а выявляется это после того, как «избранный чиновник занял свое кресло».

Разумеется, какое-либо «образцовое мерило» как морально-го, так и профессионального облика выборного лица установить сложно. Однако, на наш взгляд, «постараться поставить «заслон» на пути выдвижения заведомо непригодных депутатов»²⁷ можно следующими путями: установить ограничение пассивного избирательного права для лиц, совершивших любое умышленное преступление (данная позиция уже была высказана В. Ю. Максимовым на сайте «Конституционно-правовой форум»²⁸), либо дифференцировать ограничение пассивного избирательного права с учетом степени криминализации личности лица, претендующего на выборную должность, тем самым обеспечивая требование соразмерности ограничения (что и требовал от федерального законодателя Конституционный Суд РФ в Постановлении от 10 октября 2013 года № 20-П).

Содержание властно-управленческой деятельности выборных лиц связано не только с профессией или образованием, но и, что важно, с занимаемой должностью. Она предполагает выполнение лицом организационно-распорядительных и (или) административно-хозяйственных функций. Специфика выполняемой работы и занимаемой должности оказывает воздействие как на личностные особенности лица на выборной должности, так и на параметры окружающей его социальной среды, а через них – на вид совершаемого преступления и его вероятность.

Как известно, именно во взаимодействии личности и среды лежат основы мотивации любого поведения субъекта, в том числе и правонарушающего. В широком плане мотивация определяется как «внутренний субъективный стержень (процесс) преступления»²⁹, который, формируясь во взаимодействии личности с

²⁷ Черепанов В. А. Размышления о всеобщем избирательном праве // Конституционно-правовой форум. URL: <https://legal-sense.ru/>

²⁸ Максимов В. Ю. Предложения по поводу ограничения избирательных прав граждан // Конституционно-правовой форум. URL: <https://legal-sense.ru/>

²⁹ Лунеев В. В. Мотивация преступного поведения. М., 1991. С. 41–99 ; Лунеев В. В. Субъективное вменение. М., 2000. С. 62.

социальной средой, отражает всю совокупность обстоятельств, обуславливающих совершение преступления, «толкает» субъекта к активности, придает этой активности смыслообразующую функцию, направляет действия субъекта ³⁰.

Необходимо констатировать тот факт, что рост значимости лично ориентированных факторов и снижение роли факторов, ориентированных на служение обществу, можно признать общей тенденцией в мотивации на работу современных специалистов, подтвержденной многими крупными социологическими исследованиями ³¹. В этом вряд ли возможно усматривать некий негативный подтекст, но в то же время нельзя не отметить, что слепое «замыкание на себе» и собственном материальном благополучии потенциально опасно и часто сочетается с пренебрежением общественными интересами и нормами поведения. Криминогенность таких личностных черт давно известна науке ³².

При существующей мотивации на работу профессия, профессиональный статус и служебное положение не могут стать надежной преградой на пути криминогенных импульсов. Напротив, когда вся личность целиком подчинена цели материального благополучия, все вокруг используются в качестве средства его достижения. Такая цель может оправдывать нелегитимное использование профессиональных возможностей, предоставленных выборной должностью. При этом, естественно, надо учитывать, что мотивы и ценности профессиональной деятельности лица не проявляются самостоятельно, изолиро-

³⁰ См.: Криминальная мотивация / под ред. В. Н. Кудрявцева. М., 1986. С. 19–37.

³¹ См., например: Тавокин Е. П. Государственные служащие (Ч. 1 : Самооценка эффективности, деловых и нравственных качеств) // Мониторинг общественного мнения. 2010. № 4 (98). С. 5–19.

³² В одной из работ по проблемам криминологии прямо указывается: «Активизация преступности – проявление процесса возрастающего индивидуализма, гиперэгоизма. Теряется доверие к институтам власти (в том числе к таким, как правительство, полиция, армия), утверждаются правовой и бытовой цинизм, нелегитимные способы решения жизненных проблем на какое-то время оказываются более эффективными, чем дозволенные правовые». См.: Кондратюк Л. В., Овчинский В. С. Криминологическое измерение. М., 2008. С. 19.

ванно от иных личностных свойств и качеств. Они включаются в общую структуру психологических и нравственных качеств личности, определяют, наряду с прочими факторами, ее направленность.

Содержание мотивов профессиональной управленческой деятельности лица во многом определяет его отношение к выполняемой работе. При этом принципиально важно выделять мотивы выбора профессии, мотивы продолжения работы и др. Поскольку мотивация – всегда некий протяженный во времени процесс, содержание указанных мотивов может меняться и не совпадать. Но для того, чтобы спрогнозировать последующее отношение лица к профессиональным обязанностям, а, следовательно, хотя бы вероятно предположить возможность преступления, связанного с реализацией управленческих функций на выборной должности, достаточно установить истинные мотивы трудоустройства лица на конкретную должность.

Приведем примеры. Предположим, лицо устраивается на работу заведующим складом изначально с корыстной целью (в будущем оно будет претендовать на занятие выборной должности). Трудоустроившись, оно совершает растрату вверенного ему имущества (ч. 1 ст. 160 УК РФ), за совершение которой может быть назначено наказание в виде лишения свободы на срок до двух лет. Отбыв наказание, оно в группе лиц по предварительному сговору совершает мошенничество (ч. 3 ст. 159 УК РФ), за которое может быть назначено наказание в виде лишения свободы на срок до пяти лет. В первом случае преступление относится к категории небольшой тяжести, во втором – к категории средней тяжести, следовательно, оба не могут служить ограничением пассивного избирательного права. Нетрудно представить себе, какие злоупотребления, предоставленные возможностями выборной должности, начнет совершать такое лицо с устоявшейся мотивацией на незаконное обогащение (например, будучи избранным главой муниципалитета).

Такая мотивация труда и личностные характеристики являются, по сути, исходным пунктом в механизме преступного по-

ведения, связанного с нарушением управленческих функций на выборной должности.

И еще. Согласно ч. 6 ст. 15 УК РФ с учетом фактических обстоятельств преступления и степени его общественной опасности суд вправе при наличии смягчающих наказание обстоятельств и при отсутствии отягчающих наказание обстоятельств изменить категорию преступления на менее тяжкую, но не более чем на одну категорию преступления при условии, что за совершение преступления, указанного в части четвертой данной статьи (тяжкого преступления), осужденному назначено наказание, не превышающее пяти лет лишения свободы, или другое более мягкое наказание. Так, например, злоупотребление должностными полномочиями, совершенное главой органа местного самоуправления (ч. 2 ст. 286 УК РФ) наказывается лишением свободы до семи лет, а, соответственно, относится к категории тяжких преступлений. Тем не менее с учетом обстоятельств, изложенных в ч. 6 ст. 15 УК РФ, суд может изменить на категорию преступления средней тяжести. В итоге может сложиться парадоксальная ситуация, когда выборное должностное лицо, используя свою должность, совершает преступление, которое «гипотетически не будет служить ему ограничением для занятия этой же должности».

Вышеизложенные примеры, на наш взгляд, подтверждают необходимость законодательного ограничения пассивного избирательного права для лиц, совершивших *любое умышленное преступление* на период до погашения или снятия судимости. Именно такое ограничение послужило бы эффективным правовым механизмом, способным охранять демократию от злоупотреблений и криминализации публичной власти, легитимность которой во многом основывается на доверии общества. Именно такой механизм позволил бы установить повышенные требования к репутации лиц, занимающих публичные должности, с тем чтобы у граждан не рождались сомнения в их морально-этических и нравственных качествах и, соответственно, в законности и бескорыстности их действий как носителей публичной власти.

**ОБ УЧАСТИИ СТАВРОПОЛЬСКОГО КРАЯ
В ЭКСПЕРИМЕНТЕ ПО ГОЛОСОВАНИЮ
НА ЦИФРОВЫХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ УЧАСТКАХ
ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ВЫБОРОВ
ГУБЕРНАТОРА СТАВРОПОЛЬСКОГО КРАЯ
8 СЕНТЯБРЯ 2019 ГОДА**

*Е. В. Демьянов, кандидат юридических наук,
председатель избирательной комиссии
Ставропольского края*

В 2019 году в Ставропольском крае проводятся выборы Губернатора Ставропольского края. К особенностям проведения данных выборов можно отнести следующее:

- впервые на выборах Губернатора края будет применяться порядок подачи заявления о включении избирателя в список избирателей по месту нахождения;
- избирателям Ставропольского края, находящимся в городе Москве, будет предоставлена возможность проголосовать на цифровых избирательных участках, которые будут образованы в городе Москве;
- на избирательных участках, помимо наблюдателей, назначенных кандидатами и избирательными объединениями, смогут присутствовать общественные наблюдатели, назначенные субъектами общественного контроля;
- на 62 избирательных участках в Ставропольском крае будут применяться комплексы обработки избирательных бюллетеней – 2017 нового поколения. Протоколы, полученные из КОИБ (комплексы обработки избирательных бюллетеней), будут иметь машиночитаемый код;
- на всех остальных избирательных участках (где не будут использоваться КОИБ) будет применяться специальное программное обеспечение для изготовления протоколов участковых избирательных комиссий об итогах голосования с машиночитаемым кодом;
- все протоколы УИК будут вводиться в ГАС «Выборы» с помощью машиночитаемого QR-кода.

В связи с проведением выборов Губернатора Ставропольского края Ставропольский край, наряду с другими субъектами Российской Федерации, где проводятся выборы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в 2019 году, участвует в эксперименте по голосованию на цифровых избирательных участках, которые расположены в городе Москве.

Правовые основы участия в данном эксперименте закреплены Федеральным законом от 29 мая 2019 года № 102-ФЗ «О проведении эксперимента по голосованию на цифровых избирательных участках, образованных в городе федерального значения Москве, на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва и выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), проводимых 8 сентября 2019 года», а также в Постановлении Центральной избирательной комиссии России от 17 июня 2019 г. № 205/1565-7 «Об особенностях организации голосования на цифровых избирательных участках в городе федерального значения Москве на выборах, проводимых 8 сентября 2019 года».

Эксперимент по созданию цифровых избирательных участков основан на механизме «Мобильный избиратель», апробированном и хорошо себя зарекомендовавшем в ходе избирательных кампаний 2017–2018 годов, и технологии голосования с использованием нового Мобильного терминала, в основу устройства которого заложена технология работы комплекса для электронного голосования (КЭГ). Стоит отметить, что процесс голосования на КЭГ проверен и не вызывает недоверия избирателей в разных регионах. Тем не менее подчеркнем, что на территории Ставропольского края данные комплексы никогда не использовались для организации голосования избирателей. Вместо данных комплексов традиционно в Ставропольском крае используются КОИБы.

Суть голосования на цифровых избирательных участках заключается в том, что любой избиратель Ставропольского

края, находящийся 8 сентября 2019 года в г. Москве, сможет проголосовать на одном из тридцати цифровых избирательных участков, образованных в г. Москве. Для этого необходимо подать через портал Государственных и муниципальных услуг в сети «Интернет» соответствующее заявление об исключении из списков избирателей по месту жительства и включении в список избирателей на цифровом избирательном участке.

Особое внимание уделяется информированию избирателей о новеллах избирательного законодательства при проведении выборов Губернатора Ставропольского края в 2019 году.

Информирование избирателей о новых возможностях участия в выборах проводится избирательной комиссией Ставропольского края в соответствии с Программой информационно-разъяснительной деятельности избирательной комиссии Ставропольского края в период подготовки и проведения выборов Губернатора Ставропольского края 8 сентября 2019 года, утвержденной постановлением избирательной комиссии Ставропольского края от 31 мая 2019 г. № 71/724-6, а также медиапланом по освещению в региональных государственных и муниципальных средствах массовой информации хода подготовки и проведения выборов Губернатора Ставропольского края 8 сентября 2019 года, утвержденным постановлением избирательной комиссии Ставропольского края от 19 июня 2019 г. № 77/782-6.

Работу по информированию избирателей о цифровых избирательных участках избирком начал заблаговременно. Так, еще в апреле в рамках молодежного форума «Твой выбор» состоялась секция «Цифровизация избирательного процесса», на которой участникам рассказали о новых технологиях в избирательном процессе, в том числе и о цифровых избирательных участках. Также необходимо отметить, что Вторая всероссийская научно-практическая конференция «Повышение правовой культуры участников избирательного процесса», которая также прошла в апреле текущего года в г. Ставрополе на базе Северо-Кавказского федерального университета, была посвящена проб-

лемам использования цифровых технологий в избирательном процессе в современной России и зарубежных странах.

В ходе пресс-конференции о старте избирательной кампании по выборам Губернатора Ставропольского края, которая прошла 31 мая 2019 года, было подробно рассказано представителям средств массовой информации о цифровых избирательных участках, на которых избиратели Ставрополья смогут проголосовать, находясь в Москве.

Все избирательные комиссии, в том числе территориальные и участковые, будут осуществлять информирование избирателей о ходе подготовки и проведения выборов, о зарегистрированных кандидатах, об избирательном законодательстве, в том числе о порядке и сроках подачи заявлений для голосования по месту нахождения.

Будут изготовлены баннеры, информационные материалы в виде листовок, плакатов, буклетов. Каждому избирателю направят 2 вида приглашений (с разъяснением порядка включения в список избирателей и порядка голосования вне помещения для голосования).

Вся необходимая информация о выборах будет размещаться на официальном сайте избирательной комиссии Ставропольского края в сети Интернет в разделе «Важная информация».

В целях повышения активности избирателей впервые в Ставропольском крае разработано *мобильное приложение* в Play Market для мобильных телефонов на платформе андроид, в котором содержится информация по выборам Губернатора Ставропольского края, в том числе о кандидатах, партиях, об избирательных комиссиях Ставропольского края (адреса, телефоны), будет возможность найти свой избирательный участок, который отобразится на интерактивной карте, и посмотреть ход голосования и его предварительные итоги.

В рамках государственного контракта изготовлены аудиоролик и видеоролик «Цифровой избирательный участок» для трансляции на региональных радиоканалах, телеканалах, видеоэкранах и в социальных сетях с начала июля 2019 года.

Кроме того, информация о цифровых избирательных участках в региональные и муниципальные печатные СМИ направлена после утверждения ЦИК России перечня цифровых избирательных участков.

Отметим, что с 14 июня на видеозэкранах, размещенных на улицах и в зданиях городов и районов Ставропольского края, а также в МФЦ, транслируется видеоролик «Цифровой избирательный участок», направленный в наш адрес Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. Кроме того, данный ролик размещен на сайтах администраций городов и районов Ставропольского края. На сайте избирательной комиссии Ставропольского края создан раздел «Цифровые избирательные участки» с актуальной информацией по данной теме.

В рамках образовательных мероприятий для организаторов выборов в июле – августе также запланировано обучение по вопросам информирования населения о цифровых участках.

В целях осуществления масштабной информационно-разъяснительной деятельности избирком края заключил соглашения с крупными организациями и предприятиями, в которые также направлены информационные материалы, в том числе и о цифровых избирательных участках.

На этапе подготовки вопросов технического характера у организаторов выборов не возникло применительно к доставке информации об итогах голосования с цифровых избирательных участков. В каждой избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, участвующей в эксперименте, Федеральный центр информатизации при ЦИК России установил отдельное автоматизированное рабочее место, куда поступит информация об итогах голосования с цифровых избирательных участков по каналам Государственной автоматизированной системе «Выборы» для включения в итоговый протокол о результатах выборов.

Особое внимание, на наш взгляд, необходимо уделить открытости, гласности и прозрачности процедур голосования на цифровых избирательных участках и внесения информации в итоговые протоколы о результатах выборов избиратель-

ных комиссий субъектов Российской Федерации. В данном случае особые требования выдвигаются к качественной работе группы контроля по вводу данных с избирательных участков в систему ГАС «Выборы», которая образуется в каждой избирательной комиссии субъекта Российской Федерации при проведении региональных выборов и в которую входят представители – члены избирательных комиссий от различных политических партий.

В целом, результаты эксперимента по голосованию на цифровых избирательных участках будут получены после проведения выборов. В избирательной комиссии Ставропольского края традиционно после единого дня голосования будет организована соответствующая аналитическая работа.

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМНЫХ ВОПРОСАХ ОГРАНИЧЕНИЯ ПАССИВНОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА, СВЯЗАННЫХ С СОВЕРШЕНИЕМ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

*Д. С. Токмаков, старший преподаватель,
Северо-Кавказский социальный институт*

Действующее российское избирательное законодательство предусматривает ряд ограничений пассивного избирательного права. Следует отметить, что рассматриваемые правовые нормы предусматривают довольно широкий круг оснований для подобных ограничений, среди которых можно назвать ограничения, связанные с возрастом, с гражданством, с местом жительства, состоянием здоровья, совершением ряда правонарушений. Перечисленные выше основания не являются новеллами в мировой законодательной практике. Более того, они согласуются с положениями ряда международно-правовых актов в области избирательного права.

Так, в п. 1.1 Руководящих принципов относительно выборов, принятых Венецианской комиссией на 51-й пленарной

сессии 5–6 июля 2002 года, отмечается, что всеобщее избирательное право означает, в принципе, что каждый человек имеет право избирать и быть избранным. Однако это право может и, по сути, должно ограничиваться определенными условиями:

- a. возраст;
- b. гражданство;
- c. место жительства;

d. лишение избирательных прав должно основываться на признании умственной неполноценности или вынесении уголовного приговора за серьезное правонарушение³³.

Следует обратить внимание на следующие обстоятельства: в указанном акте в подпункте d среди оснований ограничения избирательных прав указана лишь *уголовная* ответственность, причем относительно совершенного правонарушения применен термин «серьезное».

Рассмотрим предусмотренные российским законодательством основания ограничения пассивного избирательного права, связанные с совершением правонарушений. Так, ограничение пассивного избирательного права предусмотрено пунктом 7 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в соответствии с которым при наличии в отношении гражданина Российской Федерации вступившего в силу решения суда о лишении его права занимать государственные и (или) муниципальные должности в течение определенного срока этот гражданин не может быть зарегистрирован в качестве кандидата, если голосование на выборах в органы государственной власти, органы местного самоуправления состоится до истечения указанного срока. Срок, предусмотренный УК РФ, – от одного года до пяти лет в качестве основного вида наказания и на срок от шести месяцев до трех лет в качестве дополнительного вида наказания, а также в случаях, специально предусмотренных соответствующими статьями Особенной части, лишение права занимать определенные должности

³³ См.: Свод рекомендуемых норм при проведении выборов // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2003. № 26 (219).

или заниматься определенной деятельностью устанавливается на срок до двадцати лет в качестве дополнительного вида наказания.

Толкование указанных норм представляет определенную трудность в связи с тем, что избранное народом лицо, как правило, не является должностным за некоторыми исключениями. Так, например, глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования в соответствии с частью 1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Выход из сложившейся ситуации видится в следующем.

В соответствии со статьей 47 Уголовного кодекса Российской Федерации суд при постановлении приговора может не только лишить лицо права занимать должности на государственной службе, в органах местного самоуправления, но и заниматься определенной профессиональной или иной деятельностью. По нашему мнению, только такое прямое указание суда на запрет быть избранным в определенные органы государственной власти или местного самоуправления может рассматриваться как препятствие для реализации пассивного избирательного права.

Также основание ограничения пассивного избирательного права предусмотрено подпунктом «в» пункта 3² статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в соответствии с которым не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации, подвергнутые административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 20.3 (Пропаганда либо публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики экстремистских организаций, либо иных атрибутики или символики, пропаганда либо публичное демонстрирование которых запрещены федеральными законами) и 20.29 (Производство и распространение экстремистских материалов) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, если голо-

сование на выборах состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию.

Согласно статье 4.6 КоАП РФ, лицу, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым данному наказанию со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания до истечения одного года со дня окончания исполнения данного постановления. Рассматриваемая ситуация вызывает ряд возражений по следующим причинам.

В соответствии с подпунктами «а», «а¹» и «а²» пункта 3² статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации, осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления, а также до истечения десяти или пятнадцати лет со дня снятия или погашения судимости соответственно. Еще раз акцентируем внимание – **тяжкие** и **особо тяжкие преступления!** Ни в коем случае не умаляя негативного характера указанных выше деяний, предусмотренных КоАП РФ, необходимо задать закономерный вопрос о степени их общественной опасности, которая, согласно сложившейся правовой ситуации, оказывается выше, чем преступления небольшой и средней тяжести, предусмотренные УК РФ. Наличие подобных положений в законе, возможно, было оправдано до 2014 года, когда Федеральным законом от 05.05.2014 № 128-ФЗ Уголовный кодекс Российской Федерации дополнен статьей 354¹, предусматривающей уголовную ответственность за реабилитацию нацизма. Согласно указанной статье, отрицание фактов, установленных приговором Международного военного трибунала для суда и наказания главных военных преступников европейских стран «оси», одобрение преступлений, установленных указанным приговором, а равно распространение заведомо ложных сведений о деятель-

ности СССР в годы Второй мировой войны, совершенные публично, являются уголовно наказуемыми.

Становится очевидным, что данная норма (подпункт «в» п. 3² статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации») была принята поспешно и без тщательного изучения и учета российского и международного законодательства в рассматриваемой сфере. Следует отметить, что причиной ее появления стало принятие Федерального закона от 24.07.2007 № 211-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия экстремизму», который внес обширные изменения в десять нормативно-правовых актов, относящихся к разным отраслям российской правовой системы, преследуя главную и единственную цель – усиление противодействия экстремистской деятельности, главным образом путем ужесточения ответственности за правонарушения подобного рода.

Следует вспомнить указанный нами выше Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, принятый Венецианской комиссией, в котором приостановление политических прав связывается лишь с наступлением уголовной ответственности за совершение серьезных правонарушений. Если формулировка «серьезность», по нашему мнению, является оценочным понятием, то отраслевая принадлежность уголовно-правовых норм сомнений не вызывает.

Таким образом, считаем необходимым заменить в подпункте «в» пункта 3² статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» ссылку на статьи 20.3 и 20.29 КоАП РФ на ссылку на статьи 354¹ и часть 1 статьи 282 УК РФ соответственно, что потребует, возможно, частичного изменения формулировок объективной стороны указанных составов преступления.

Также, в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в ре-

ферендуме граждан Российской Федерации», не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации, осужденные за совершение преступлений экстремистской направленности, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации, и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления (подпункт «б» пункта 3² статьи 4).

То есть налицо бланкетная норма, для правильного применения которой необходимо обратиться к указанному выше Уголовному кодексу, а именно к Примечанию 2 к статье 282¹ УК РФ: «Под преступлениями экстремистской направленности в настоящем Кодексе понимаются преступления, совершенные по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы, предусмотренные соответствующими статьями Особенной части Уголовного кодекса». Кроме того, к подобным преступлениям указанное Примечание относит любые иные преступления, при квалификации которых правоприменитель делает ссылку наотягчающее обстоятельство, указанное в п. «е» части 1 статьи 63 УК РФ. Таким образом, в данном случае невозможно четко определить перечень рассматриваемых преступлений, когда определяющим признаком является исключительно мотив, особенно такой пространственный, как «политическая, идеологическая, расовая, национальная или религиозная ненависть или вражда либо ненависть или вражда в отношении какой-либо социальной группы». В декабре 2018 г. было издано совместное Указание Генпрокуратуры России № 853/11, МВД России № 5 от 25.12.2018 «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности», которое содержит «Перечень № 20 преступлений экстремистской направленности», в котором к подобным составам отнесено около 40 (!) деяний, которые при тех или иных обстоятельствах могут быть отнесены к экстремистским.

Представляется весьма сомнительной ситуация, когда такой ведомственный акт может быть положен в основу ограничения конституционного права быть избранным. Более того, в самом Указании говорится о том, что цель принятия данного акта – реализация положений «Инструкции о порядке заполнения и представления учетных документов», а также обеспечение единого подхода и полноты отражения в формах федерального статистического наблюдения сведений о состоянии преступности в Российской Федерации. Безусловно, требуется более четкий законодательный перечень преступлений экстремистского характера, хотя бы относительно применения норм Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», предусматривающих ограничения пассивного избирательного права.

Основной причиной рассмотренных выше проблем является отсутствие конкретной систематизации нормативно-правовых актов в рассматриваемой сфере. На федеральном уровне избирательное законодательство не кодифицировано, хотя такие попытки неоднократно предпринимались. По нашему мнению, уже сложились необходимые условия для принятия единого кодифицированного нормативного акта о выборах федеральных органов государственной власти. По мнению ряда исследователей, таким кодифицированным актом может стать Избирательный кодекс Российской Федерации. Возможно, в недалеком будущем использование такой прогрессивной правовой формы при выполнении ряда предварительных конституционно-правовых условий представится более предпочтительным и отвечающим интересам правовой гармонизации общества, укреплению гарантий защиты избирательных прав граждан³⁴.

Принятие Избирательного кодекса, по мысли ученых-конституционалистов, позволит преодолеть такие проблемы, как общая бессистемность законодательства, его громоздкость и противоречивость; плохо урегулированное соотношение

³⁴ См.: Анисимов П. В., Смирнова М. А. Конституционно-правовые ограничения пассивного избирательного права в Российской Федерации. Волгоград, 2013. С. 35.

федерального и регионального законодательства; нормы, которые при их тенденциозном применении создают основу для нарушения избирательных прав граждан, не отвечают потребностям демократического развития страны³⁵. Вне зависимости от перспектив принятия Избирательного кодекса систематизация избирательного законодательства нужна, в ходе которой необходим тщательный анализ норм, регламентирующих основания и порядок ограничения избирательных прав граждан, в том числе связанных с совершением правонарушений.

О ПРОБЛЕМНЫХ ВОПРОСАХ РЕАЛИЗАЦИИ АКТИВНОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

М. А. Каберда, студент Ставропольского государственного аграрного университета

Активное избирательное право – основа демократического строя. Каждый гражданин имеет право отдать свой голос за того, кого считает более эффективным в управлении. Но далеко не каждый гражданин реализует свои права в этой сфере. **Почему?** Кто-то – не признаёт саму систему, кто-то – не признаёт кандидатов. В любом случае отчуждение от данного права добровольно и субъективно. Каждые выборы можно увидеть важность данного процесса для государства. Используются все властные ресурсы для попытки привлечь максимальное количество людей к выборному процессу. Ведь чем больше явка – тем больше поддержки политического режима в целом. Приходя на избирательный участок, гражданин показывает, что он имеет свою чёткую позицию, которую прямо сейчас выразит на бюллетени. Но так ли это? Если человека практически насильно заставляют идти на выборы, как можно быть уверенным в том, что его решение будет волевым? В своём выступлении я бы хотел поразмышлять о том, как можно развить институт

³⁵ См.: Избирательный кодекс Российской Федерации – основа модернизации политической системы России / под ред. А. Е. Любарева. М., 2011. С. 23.

активного избирательного права. На этот счёт у меня есть *три мысли*. Две из них несут практический характер, одна – теоретический.

Возвращаясь к волевому решению гражданина на выборах. Если человек интересуется ситуацией в своей стране, ему действительно важно его будущее, ему важны не только свои интересы, но и интересы всей страны, со временем он приходит к логическому выводу: я пойду на выборы и проголосую за действительно стоящего кандидата. Он активно интересуется политическим процессом, следит за деятельностью своего кандидата и так далее. Со временем гражданин говорит себе: «Я пойду на выборы!». Сейчас он просто приходит в день выборов и голосует. Но помимо такого гражданина есть тот, который абсолютно не интересуется политикой и ситуацией в своей стране. Возможно, он списывает своё проживание на данной территории на генетическую случайность, возможно, он против избирательной системы в целом. И сейчас он либо не приходит на выборы, тем самым повышая вероятность вброса, либо портит бюллетень, что само по себе звучит дико, либо голосует за первого попавшегося кандидата.

Итак, с первым гражданином всё понятно, но что делать со вторым? Ведь такие люди есть, и их немало. На этот счёт у меня есть две идеи. Первая – это ЗАЯВИТЕЛЬНАЯ регистрация избирателей. То есть для того, чтобы иметь право попасть на выборы, гражданин обязан получить некий «пропуск», который вносится в реестр избирателей и засекает приход гражданина на избирательный участок. Соответственно именно люди, имеющие данный пропуск, учитываются в общей явке избирателей, в результате голосования и так далее. Кроме того, возможно установление сроков. Лица, не имеющие данного пропуска, в любой момент имеют право его получить, а если их решение оставаться безучастным непоколебимо, они не портят статистику и бюллетени. Такие пропуска сократят вероятность вбросов, фальсификаций и влияние человеческого фактора в целом. Кроме того, такая система исключит «случайных» людей на избирательных участках. Минусы данной идеи заключа-

ются в поднятии уровня бюрократии, а также в общей сложности организации данного процесса.

Вторая мысль – вернуться к истокам. А именно, добавить пункт в избирательных бюллетенях для голосования на выборах, позволяющий принять участие в голосовании, не выбрав ни одного из кандидатов в бюллетене. Конечно, я имею в виду графу «против всех». Такой ход позволит убить сразу двух зайцев, а именно более глубоко понять, какой процент людей не устраивают все кандидаты, а также обеспечить явку даже тех, кто не признаёт выборы в целом. Но проблема принципиально не голосующих останется открытой.

И третий, теоретический аспект моего предложения заключается в том, чтобы ввести понятие конституционно-правовой дееспособности. Изначально я думал насчёт ограничения активного избирательного права в виде возрастного ценза в 21 год. Но ведь есть такое понятие, как полная дееспособность, которая наступает в России в 18 лет. Для начала я хочу сказать, что возможность законно купить банку пива и возможность голосовать – это совсем разные вещи. Почему понятие дееспособности настолько масштабно? Ведь данный термин используется в основном в гражданском праве, а мы говорим о другом институте – конституционном.

Понятие конституционно-правовой дееспособности поможет совершать более узкие манипуляции в законодательной области избирательного процесса. Таким образом, я предлагаю разделить гражданско-правовую дееспособность и конституционно-правовую дееспособность. В общей теории права под правоспособностью понимается способность лица иметь субъективные права и обязанности, а под дееспособностью – способность лица самостоятельно своими личными, осознанными и ответственными действиями их осуществлять. Тогда установление конституционно-правовой дееспособности допустимо рассматривать не в плоскости ограничения избирательного права, а в плоскости определения тех условий, при которых гражданин приобретает эту дееспособность. Здесь может быть не только возраст, но образовательный ценз, уплата

налогов (только добросовестный налогоплательщик приобретает способность осуществлять избирательные действия по формированию публичной власти) и т. п.

В заключение хотелось бы сказать, что перед тем, как что-то менять, нужно понимать, что по своей сути избирательная система многоуровневая, следовательно, если что-то убрать или добавить, последует целая череда не столь значимых изменений, которые в итоге могут сильно повлиять не только на реализацию, но и на законность тех или иных принципиально новых решений. Не стоит сильно отягощать процесс непосредственного выражения **ВЛАСТИ** народа.

**ВСЕОБЩЕЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО:
ЗА И ПРОТИВ**

Выпуск 1

2

**МАТЕРИАЛЫ
О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
НАУЧНО-ЭКСПЕРТНОГО
СОВЕТА
ПРИ ЦЕНТРАЛЬНОЙ
ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ
КОМИССИИ
РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**

**ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

28 ноября 2018 г.

№ 191/1474-7

**О Научно-экспертном совете
при Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации**

В целях учета общественного и экспертного мнения при принятии решений Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, анализа правоприменительной практики, разработки предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах, определению задач по повышению правовой культуры избирателей, участников референдума, обучению организаторов выборов и референдумов, а также решения иных вопросов, связанных с развитием избирательной системы Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации постановляет:

1. Образовать Научно-экспертный совет при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

2. Утвердить Положение о Научно-экспертном совете при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (прилагается).

3. Установить, что состав Научно-экспертного совета при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации утверждается распоряжением Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

4. Определить, что координацию работы Научно-экспертного совета при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации осуществляет член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Е. М. Орлова.

5. Возложить контроль за исполнением настоящего постановления на Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Э. А. Памфилову.

6. Опубликовать настоящее постановление в официальном печатном органе Центральной избирательной комиссии Российской Федерации – журнале «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» и официальном сетевом издании «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации».

Председатель

Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

Э. А. Памфилова

Исполняющий обязанности секретаря

Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

Е. А. Шевченко

ПОЛОЖЕНИЕ

о Научно-экспертном совете при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

1. Общие положения

1.1. Научно-экспертный совет при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (далее – Научно-экспертный совет) образуется в целях учета общественного и экспертного мнения при принятии решений Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, анализа правоприменительной практики, разработки предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах, определению задач по повышению правовой культуры избирателей, участников референдума, обучению организаторов выборов и референдумов, а также решения иных вопросов, связанных с развитием избирательной системы Российской Федерации.

1.2. В своей деятельности Научно-экспертный совет руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Феде-

рации, постановлениями и иными нормативными актами Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, распоряжениями Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, а также настоящим Положением о Научно-экспертном совете.

1.3. Положение о Научно-экспертном совете утверждается постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

1.4. Состав Научно-экспертного совета утверждается распоряжением Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, которое подлежит размещению на официальном сайте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и опубликованию в официальном печатном органе Центральной избирательной комиссии Российской Федерации – журнале «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» и официальном сетевом издании «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации».

1.5. При осуществлении своей деятельности Научно-экспертный совет взаимодействует с Аппаратом Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, организациями, созданными для обеспечения деятельности Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, консультативными, совещательными и иными органами при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, а также профильными советами, созданными при избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации, иными органами и организациями.

1.6. Организационное сопровождение деятельности Научно-экспертного совета осуществляет Управление организационно-методического и экспертно-аналитического обеспечения Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

1.7. Решения Научно-экспертного совета носят рекомендательный характер.

2. Основные задачи и функции Научно-экспертного совета

Основными задачами Научно-экспертного совета являются:

2.1. Осуществление постоянного взаимодействия с научным и экспертным сообществом, общественными организациями и средствами массовой информации, работающими в сфере избирательного права и избирательного процесса.

2.2. Участие в работе по анализу правоприменительной практики и разработка предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах.

2.3. Содействие Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в деятельности, направленной на повышение уровней открытости, прозрачности и конкурентности избирательного процесса.

2.4. Подготовка предложений для ЦИК России по определению основных направлений, форм и методов взаимодействия избирательных комиссий с различными группами избирателей, в том числе с молодежью, лицами с ограниченными возможностями здоровья, гражданами Российской Федерации, находящимися за пределами территории Российской Федерации.

3. Состав и права членов Научно-экспертного совета

3.1. Общая численность Научно-экспертного совета составляет не более 80 человек.

3.2. В состав Научно-экспертного совета входят ученые и эксперты-практики в областях, относящихся к компетенции Научно-экспертного совета.

3.3. Члены Научно-экспертного совета обладают равными правами при обсуждении вопросов, относящихся к компетенции Научно-экспертного совета.

3.4. Члены Научно-экспертного совета имеют право:

3.4.1. Пользоваться в установленном порядке информацией, поступающей в Научно-экспертный совет.

3.4.2. В случае несогласия с принятым решением излагать в письменной форме свое мнение, которое подлежит обязательному приобщению к протоколу соответствующего заседания Научно-экспертного совета.

3.4.3. Излагать в письменной форме свое мнение по рассматриваемым вопросам в случае отсутствия на заседании Научно-экспертного совета.

3.5. Работа в Научно-экспертном совете осуществляется на общественных началах.

3.6. Члены Научно-экспертного совета исключаются из состава Научно-экспертного совета распоряжением Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации по следующим основаниям:

- письменное заявление члена Научно-экспертного совета о сложении полномочий;
- неучастие в деятельности Научно-экспертного совета.

4. Организация работы Научно-экспертного совета

4.1. Деятельность Научно-экспертного совета осуществляется в форме заседаний Научно-экспертного совета.

4.2. Обсуждение вопросов, относящихся к компетенции Научно-экспертного совета, также может осуществляться в заочной форме путем обмена мнениями и информацией с использованием электронной почты и других возможностей информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

4.3. Для решения задач, возложенных на Научно-экспертный совет, могут образовываться временные рабочие группы из числа членов Научно-экспертного совета.

4.4. К работе временных рабочих групп могут привлекаться независимые эксперты, представители политических партий, иных общественных организаций, не входящих в Научно-экспертный совет.

4.5. Заседания Научно-экспертного совета и временных рабочих групп проводятся в соответствии с планом работы Научно-экспертного совета, который утверждается на заседании Научно-экспертного совета.

4.6. На заседаниях Научно-экспертного совета и временных рабочих групп вправе присутствовать члены Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

4.7. На заседания Научно-экспертного совета и временных рабочих групп могут быть приглашены Руководитель Аппарата

Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, работники Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, представители организаций, созданных для обеспечения деятельности Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, а также иные лица.

4.8. Решения Научно-экспертного совета принимаются простым большинством голосов от числа присутствующих и оформляются протоколом.

4.9. На заседаниях Научно-экспертного совета при необходимости ведется аудиозапись, а также видеозапись.

**ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

РАСПОРЯЖЕНИЕ

30 ноября 2018 г.

№ 335-р

**О составе Научно-экспертного совета
при Центральной избирательной комиссии Российской
Федерации**

В соответствии с пунктом 1.4 постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 28 ноября 2018 года № 191/1474-7 «О Научно-экспертном совете при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации»:

1. Утвердить состав Научно-экспертного совета при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (прилагается).

2. Опубликовать настоящее распоряжение в официальном печатном органе Центральной избирательной комиссии Российской Федерации – журнале «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» и официальном сетевом издании «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации».

*Председатель
Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации*

Э. А. Памфилова

**Состав Научно-экспертного совета при Центральной
избирательной комиссии Российской Федерации**

АБЗАЛОВ Дмитрий Габитович
АВАКЬЯН Сурен Адibeкович
БАДОВСКИЙ Дмитрий Владимирович
БАСКАКОВА Юлия Михайловна
БЕЛОВ Сергей Александрович

БОБРОВА Наталья Алексеевна
БОРИСОВ Игорь Борисович
БРОД Александр Семенович
БУЗИН Андрей Юрьевич
ВАРТАНОВА Елена Леонидовна
ВЕДЕНЕЕВ Юрий Алексеевич
ВЕНЕДИКТОВ Алексей Алексеевич
ВИНОГРАДОВ Вадим Александрович
ВИНОГРАДОВ Михаил Юрьевич
ВИНОКУРОВА Екатерина Владимировна
ВОЛКОВ Денис Александрович
ВОРОБЬЕВ Николай Иванович
ВЫДРИН Игорь Вячеславович
ГАЛЛЯМОВ Аббас Радикович
ГОЛОСОВ Григорий Васильевич
ГОРБАЧЕВ Сергей Вячеславович
ГРИШИН Николай Владимирович
ГУСЕВ Дмитрий Геннадьевич
ГУСЕВ Павел Николаевич
ДАНИЛИН Павел Викторович
ДОБРОМЕЛОВ Григорий Владимирович
ДОКУЧАЕВА Татьяна Васильевна
ДУБИНСКАЯ Софья Борисовна
ЗАДОРИН Игорь Вениаминович
ЗАСЛАВСКИЙ Сергей Евгеньевич
КАБЫШЕВ Сергей Владимирович
КОБРИНСКИЙ Александр Львович
КОВИН Виталий Сергеевич
КОЛОМОЙЦЕВ Роман Валентинович
КОМАРОВА Валентина Викторовна
КОРТУНОВ Андрей Вадимович
КУЗНЕЦОВ Глеб Сергеевич
КУРБАНГАЛЕЕВА Екатерина Шамильевна
КУРТОВ Алексей Анатольевич
КЫНЕВ Александр Владимирович
ЛЕСКОВ Максим Александрович

ЛУКЪЯНОВА Елена Анатольевна
ЛЮБАРЕВ Аркадий Ефимович
МАКАРЕНКО Борис Игоревич
МАРКОВ Сергей Александрович
МАРТЫНОВ Алексей Анатольевич
МАТВЕЙЧЕВ Олег Анатольевич
МЕЛЬКОНЪЯНЦ Григорий Аркадьевич
МИНГУСОВ Игорь Евгеньевич
МИНЧЕНКО Евгений Николаевич
МУХИН Алексей Алексеевич
НАДЕЖДИН Борис Борисович
ОРЕШКИН Дмитрий Борисович
ОРЛОВ Дмитрий Иванович
ПАНЫШИН Денис Игоревич
ПЕТРЕНКО Елена Серафимовна
ПОЖАЛОВ Александр Алексеевич
ПОЛЯНСКИЙ Виктор Владимирович
РАДКЕВИЧ Станислав Борисович
РАЧИНСКИЙ Станислав Збигневич
САДОВНИКОВА Галина Дмитриевна
САТАНОВСКИЙ Евгений Янович
СМИРНОВ Вильям Викторович
СМИРНОВ Роман Геннадьевич
СОЛОВЕЙ Валерий Дмитриевич
СТАРИКОВ Николай Викторович
СУСЛИКОВ Сергей Анатольевич
ТОЧЕНОВ Александр Сергеевич
ЦЫПЛЕНКОВ Сергей Юрьевич
ЦЫПЛЯЕВ Сергей Алексеевич
ЧАДАЕВ Алексей Викторович
ЧЕРЕПАНОВ Виктор Алексеевич
ЧУЧЕЛИНА Надежда Николаевна
ШАБЛИНСКИЙ Илья Георгиевич
ШПИЛЬКИН Сергей Александрович
ШУТОВ Андрей Юрьевич
ЮСОВ Сергей Владимирович.

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ ПОДХОД К ПОСТРОЕНИЮ ПЕРСПЕКТИВНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ МОДЕЛИ ³⁶

*В. А. Черепанов, доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации,
член Научно-экспертного Совета при ЦИК России*

В российской избирательной практике накопилось и достигло критической массы значительное количество проблем, требующих для своего решения масштабной избирательной реформы, необходимость которой обоснована экспертным сообществом и осознана на государственном уровне.

В составе Научно-экспертного совета при Центральной избирательной комиссии России образована Рабочая группа по разработке теоретических вопросов избирательной реформы, на рассмотрение которой выносится настоящий проект Концептуального подхода к построению перспективной избирательной модели (далее – Концептуальный подход).

Концептуальный подход исходя из международных избирательных стандартов и положений Конституции Российской Федерации (далее – Конституция) базируется на следующих основных принципах:

- всеобщность избирательных прав граждан;
- непосредственное выражение воли народа в ходе выборов;
- адекватное выражение воли народа в ходе выборов;
- равенство прав участников избирательных отношений с недопущением предоставления односторонних преимуществ.

В целях обеспечения свободных и демократических выборов *государство обязано гарантировать и создавать усло-*

³⁶ Концептуальный подход внесен на рассмотрение Рабочей группы по разработке теоретических вопросов избирательной реформы Научно-экспертного совета при Центральной избирательной комиссии. Автор является координатором данной Рабочей группы.

вия для того, чтобы воля народа получала непосредственное и адекватное выражение на всех стадиях избирательного процесса, отражая на равных основаниях волеизъявление граждан без дискриминационного ограничения избирательных прав и минимуме избирательных цензов, не подлежащих расширительному толкованию. Нарушение избирательных принципов приводит к возникновению противоречий в избирательной практике, которые образуют насущные проблемы, требующие безотлагательного решения.

Концептуальный подход призван констатировать основные проблемы, возникающие при осуществлении народом высшего выражения своей власти путем выборов, и обозначить возможные пути их решения на ближайшую перспективу.

1. Проблема ограничения избирательных прав

Поскольку избирательные права не являются абсолютными и осуществляются в определенных границах, установленных национальным законодательством, постольку во всех странах существуют изъятия из принципа всеобщего избирательного права, называемые цензами, ограничениями, фильтрами. В Российской Федерации избирательные права, как и другие права и свободы, могут быть ограничены федеральными законами, но **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 (часть 3 статьи 55 Конституции).

По состоянию на 01 января 2019 года численность населения Российской Федерации составила 146 793 744 чел., из которых активным избирательным правом обладают 75,2 % (110 413 693 чел.). Пассивным избирательным правом (в связи с более жесткими избирательными цензами) обладает меньшее число российских граждан, точное количество которых не представляется возможным оценить в связи с отсутствием подобного учета в нашей стране.

Законодательные ограничения избирательных прав предполагают исключение определенной части граждан из участия

в выборах, т. е. **лишение их избирательных прав, гарантированных Конституцией**. По этой причине вопрос о допустимости таких ограничений приобретает особое значение. Согласно правовой позиции Конституционного Суда, последовательно подтверждаемой в его решениях, избирательные права граждан, будучи элементом конституционного статуса личности, являются одновременно и элементом публично-правового института свободных выборов – в нем воплощаются **как личный интерес** конкретного гражданина, **так и публичный интерес**, реализующийся в объективных итогах выборов и формировании на этой основе самостоятельных и независимых органов публичной власти. В этой связи федеральный законодатель вправе устанавливать ограничения избирательных прав, кроме прямо поименованных в Конституции, однако должен исходить из принципа соразмерности (пропорциональности) ограничения прав и свобод конституционно значимым целям, указанным в части 3 статьи 55 Конституции, и обеспечения на этой основе баланса **между публичными и частными интересами**³⁷. Однако данное требование соблюдается не всегда, что приводит как к чрезмерным, так и к недостаточным ограничениям избирательных прав. В результате возникает противоречие между публичными и частными интересами, которое составляет важную государственную проблему, имеющую специфическое проявление при ограничении активного и пассивного избирательных прав.

1.1. Активное избирательное право и его законодательные ограничения

В рамках настоящего документа рассмотрению подлежат два проблемных вопроса, связанных с ограничением активного избирательного права: территориальная закреплённость избирателей и возрастной ценз.

1.1.1. Территориальная закреплённость избирателей. Существующий ценз места жительства, предоставляя активное избирательное право по регистрационному месту жительства,

³⁷ См.: Постановления Конституционного Суда от 29.11.2004 № 17-П, от 10.10.2013 № 20-П, от 19.04.2016 № 12-П и др.

приводит к территориальной закрепощенности избирателей в пределах конкретного избирательного округа. Поскольку многие граждане, численность которых составляет от 5 до 15 миллионов человек, проживают вне регистрационного места жительства, постольку они не имеют возможности осуществлять свое активное избирательное право на территории реального проживания. В связи с ее удаленностью от регистрационного места жительства многие из них не участвуют в голосовании и по регистрационному месту жительства, что приводит к поражению таких граждан в активном избирательном праве на территории всей страны. Таким образом, возникает реальное противоречие между конституционной гарантированностью права российских граждан избирать своих представителей в органы публичной власти и невозможностью его реализации для многих из них в связи с существующим цензом места жительства. Данное противоречие образует важную государственную проблему, подлежащую решению в ближайшей перспективе.

Возможные пути решения проблемы. При доктринальном толковании конституционной модели представляется возможным полагать, что активное избирательное право производно от учредительной власти народа, который, осуществляя высшее непосредственное выражение *своей* власти путем выборов, формирует выборные органы *своей* власти. В этой связи гражданин обладает правом избирать не как единично обособленное физическое лицо, а исключительно в силу принадлежности к народу – единственному источнику власти в Российской Федерации. Поскольку источником власти Российского государства в целом (источником федеральной власти) является весь российский народ, постольку источником власти субъекта РФ (источником региональной власти) обоснованно считать народ субъекта РФ, как часть российского народа, а источником муниципальной власти – население муниципального образования, также как часть российского народа.

При таком подходе народ Российской Федерации, народ субъекта РФ, население муниципального образования выступают как социально-территориальные общности российских

граждан, объединенные производственными, политическими и духовно-нравственными связями и отношениями – как территориальные публичные коллективы, которые, являясь источником *своей* власти, учреждают органы *своей* власти. Включенность в такие общественные отношения, объединяющие людей в целостный социальный организм, как раз и может свидетельствовать об их принадлежности к соответствующему территориальному коллективу (сообществу), показатели которой могут быть неодинаковыми в разных публично-правовых образованиях.

При рассмотрении всей страны как публично-правового образования, а всего российского народа как публичного коллектива, который является единственным источником власти, в качестве показателя принадлежности того или иного человека к данному публичному коллективу выступает его включенность в правовые отношения гражданства Российской Федерации, т. е. юридический факт наличия российского гражданства. Тогда *на всех федеральных выборах* активным избирательным правом должны быть наделены **ВСЕ** российские граждане, образующие в своей совокупности публичный коллектив, именуемый российским народом, независимо от того, в какой точке земного шара они находятся в день голосования и где зарегистрированы по месту жительства или пребывания.

На президентских выборах с принятием в 2017 году двух новых законов³⁸ территориальная закреплённость избирателей полностью устранена. Для ее преодоления *на выборах депутатов Государственной Думы* представляется необходимым, как сделано применительно к выборам Президента, предоставить возможность всем российским гражданам по собственному усмотрению решать, где реализовать свое активное избирательное право, и в этой связи законодательно закрепить порядок, согласно которому гражданин включается в

³⁸ См.: Федеральный закон от 01.06.2017 № 103-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации»; Федеральный закон от 01.06.2017 № 104-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

список избирателей автоматически при нахождении его места жительства в пределах избирательного участка либо по личному заявлению на любом избирательном участке по месту нахождения в день голосования.

На региональных и муниципальных выборах складывается иная ситуация, так как нахождение гражданина на территории конкретного региона или муниципального образования ещё не свидетельствует о его принадлежности к соответствующему публичному коллективу. В качестве критериев такой принадлежности (помимо факта регистрации по месту жительства) представляется возможным рассматривать включенность, по крайней мере, в две группы общественных отношений, объединяющих людей в данную социально-территориальную общность. Во-первых, это **производственные отношения** на территории соответствующего публично-правового образования, поскольку они, являясь базисными, своего рода системообразующими связями, объединяют людей в целостное территориальное сообщество. В их числе в первую очередь следует выделять трудовые отношения и отношения в сфере образования (образовательные отношения). Однако к членам территориального коллектива следует относить не всех участников производственных отношений, а только тех, которые законно находятся в соответствующем публично-правовом образовании, осуществляя регистрацию по месту пребывания на его территории, и, кроме того, проживают там в течение определенного времени. Тогда необходимо установить своего рода ценз оседлости, т. е. определенный срок проживания (им может быть один год), по истечении которого приехавший в субъект РФ и зарегистрированный в его границах на территории конкретного муниципального образования по месту пребывания становится полноправным членом регионального и муниципального коллективов. С учетом сказанного региональный и муниципальный публичные коллективы состоят из граждан, **постоянно или преимущественно проживающих** на территории соответствующего территориального коллектива. К постоянно проживающим относятся зарегистрированные по месту

жительства на этой территории, а к преимущественно проживающим – граждане, которые живут там более 1 года с момента регистрации по месту пребывания.

Однако факт преимущественного проживания граждан на территории публично-правового образования не означает, что их следует автоматически относить к данному сообществу, поскольку они могут не относить себя к такому публичному коллективу. Включенность в производственные отношения есть необходимый, но недостаточный критерий их вхождения в соответствующий территориальный коллектив. Поэтому вторым (достаточным) критерием вхождения граждан в такое сообщество представляется возможным считать их включенность в духовно-нравственные связи и отношения, интегрирующие людей в единый целостный социальный организм. Показателем такой включенности может служить социальная идентификация, когда человек сам относит себя к данному коллективу. В этой связи обозначим два возможных *дополняющих друга друга* направления преодоления территориальной закрепошенности на региональных и муниципальных выборах, которые требуют своего законодательного закрепления.

Первое направление. Российскому гражданину, проживающему вне регистрационного места жительства, должна быть предоставлена возможность проголосовать на региональных и муниципальных выборах, проходящих на территории его регистрационного места жительства. Центральная избирательная комиссия планирует открыть по всей стране цифровые участки, на которых избиратели, находясь в другом регионе, могли проголосовать на выборах, проходящих в своем субъекте РФ. Отработку пилотного проекта планируется провести в Москве на осенних выборах 2019 года.

Второе направление. Российскому гражданину, проживающему вне своего регистрационного места жительства, который считает себя членом территориального публичного коллектива по месту своего реального проживания, должна быть предоставлена возможность проголосовать на региональных и муниципальных выборах, проходящих на территории

реального проживания *по личному заявлению* на избирательном участке по регистрационному месту пребывания (по истечении года с момента регистрации).

1.1.2. Возрастной ценз. Избирательный корпус, представляя собой своеобразную коллегию выборщиков, призван выражать на выборах и референдуме волю всего российского народа – носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации. Конституционная модель народовластия, закрепляя нормативный идеал государственного устройства, определяет *мир должного*, в котором народ действует в соответствии с публичными интересами всего коллективного целого, «исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями» и «стремясь обеспечить благополучие и процветание России», как закреплено в преамбуле российской Конституции. Конституционная модель исходит тем самым из презумпции того, что *избиратели обладают определенным уровнем правосознания, политической компетентностью и ответственностью за принимаемые решения*. Однако в фактической реальности, *в мире сущего*, конкретные граждане, руководствуясь частными, а не публичными интересами, нередко приводят к власти непригодных к тому людей.

Данное противоречие получает свое обострение в связи с включением в состав избирателей 18–20-летних молодых людей, не имеющих достаточного жизненного опыта, сформированного мировоззрения и надлежащего уровня социальной зрелости, которые необходимы для принятия ими важного решения по выборному формированию органов публичной власти.

Возможные пути решения проблемы. Предлагается рассмотреть вопрос о повышении возрастного ценза и предоставлении активного избирательного права гражданам при достижении ими 21-летнего возраста.

1.2. Пассивное избирательное право и его законодательные ограничения

В рамках настоящего документа рассмотрению подлежат некоторые проблемные вопросы, связанные как с чрезмерным,

так и недостаточным ограничением пассивного избирательного права.

1.2.1. Чрезмерное ограничение пассивного избирательного права проявляется, по крайней мере, в трех проблемных вопросах:

- ценз судимости;
- отсутствие возможности граждан, не состоящих в политических партиях и не разделяющих их идеи, быть выдвинутыми на пропорциональных выборах;
- ценз поддержки выдвижения кандидатов.

1.2.1.1. Ограничение пассивного избирательного права лиц, совершивших тяжкие и особо тяжкие преступления, в связи с недифференцированностью в зависимости от общественной опасности преступления и личности преступника, а также назначенного наказания признано Конституционным Судом **чрезмерным и несоразмерным конституционным целям**³⁹. При использовании такого избирательного ценза как лица, получившие условное наказание, так и лица, совершившие более опасные деяния и получившие наказание в виде реального лишения свободы, оказываются *в равной степени* ограниченными в своем пассивном избирательном праве, что противоречит принципам соразмерности и справедливости.

Возможные пути решения проблемы. Предлагается скорректировать ценз судимости, установив дифференцированное его применение в зависимости от вида и размера наказания. Например, установить, что при условном осуждении ограничение пассивного избирательного права распространяется только на период до погашения или снятия судимости. Возможны и другие варианты дифференцированного ограничения пассивного избирательного права по признаку судимости, но при любом из них должны быть учтены криминологические особенности личности осужденных, ограничиваемых в своих избирательных правах.

1.2.1.2. Чрезмерное ограничение на пропорциональных выборах пассивного избирательного права граждан, не со-

³⁹ См.: Постановление Конституционного Суда от 10.10.2013 № 20-П.

стоящих в существующих партиях и не разделяющих их идей. На пропорциональных выборах, где единственными субъектами выдвижения являются политические партии, многие граждане, *не состоящие в партиях и не разделяющие их идеи*, не имеют возможности быть выдвинутыми, так как для любой партии будет абсолютно нелогичным выдвигать кандидатов, не согласных с ее партийной программой. Поскольку людей, не разделяющих взгляды ни одной из существующих политических партий, достаточно много – около 25 % населения, по данным ВЦИОМ ⁴⁰, то для реализации своего права быть избранным на пропорциональных выборах таким людям необходимо создавать собственную политическую партию. В связи с этим многие российские граждане по независящим от них причинам не имеют возможности реализовать свое *гарантированное Конституцией* пассивное избирательное право, что является чрезмерным и недопустимым его ограничением.

Возможные пути решения проблемы. Восстановить право неполитических общественных объединений выдвигать списки кандидатов на всех пропорциональных выборах, проводимых в нашей стране.

1.2.1.3. Чрезмерное ограничение пассивного избирательного права существующим цензом поддержки выдвижения кандидатов. В процессе становления российского избирательного законодательства сложились три формы поддержки выдвижения кандидатов (сбор подписей избирателей, итоги предшествующих выборов, муниципальный фильтр) и произошло их оформление в качестве ценза поддержки выдвижения кандидатов. В практике их применения возникает ряд проблемных вопросов, которые вкратце сводятся к следующему.

Проблемные вопросы, возникающие при определении поддержки избирателей по итогам предшествующих выборов. Освобождение политических партий от сбора подписей по итогам предшествующих выборов ставят эти партии в привилегированное положение по сравнению с другими партия-

⁴⁰ http://wciom.ru/news/ratings/elektoralnyj_rejting_politicheskix_partij/

ми, что противоречит конституционному принципу равноправия.

Проблемные вопросы, возникающие при использовании муниципального фильтра на губернаторских выборах. В рамках сложившейся системы представительных органов местного самоуправления, сформированных при доминировании нескольких политических партий, у кандидатов от других партий возникают существенные, а в ряде случаев – непреодолимые трудности при прохождении муниципального фильтра.

Проблемные вопросы, возникающие при сборе подписей избирателей. Во-первых, собранные подписи, отражающие мнение небольшой части избирателей, подбираемой самим кандидатом, не всегда свидетельствуют о его электоральной поддержке. Во-вторых, в ряде случаев сбор подписей используется не для подтверждения поддержки избирателей, а с другим целеполаганием, например, для устранения конкурентов. В-третьих, правовая норма, предусматривающая ответственность кандидата в виде отказа в регистрации кандидата при выявлении десяти и более процентов недостоверных или недействительных подписей, противоречит основополагающим принципам справедливости и соразмерности, поскольку не может быть наказания без правонарушения, а наказание должно быть соразмерно нарушению в том случае, когда оно действительно совершено.

Таким образом, избирательный ценз поддержки выдвижения кандидатов приводит к чрезмерному ограничению пассивного избирательного права, при котором значительная часть граждан по независящим от них причинам ***не могут реализовать свое конституционное право быть избранными в органы публичной власти.***

Возможные пути решения проблемы. Разумеется, не все лица, обладающие пассивным избирательным правом, должны автоматически допускаться к регистрации в качестве кандидатов. На пути лиц, которые выдвигаются не для того, чтобы быть избранным, а для иных целей: сделать себе рекламу, помочь другим кандидатам в борьбе с конкурентами, покри-

тиковать действующую власть на экранах телевизоров за счет бесплатно предоставленного времени в эфире, должен быть поставлен определенный заградительный барьер. Итоги предшествующих выборов, сбор подписей и муниципальный фильтр в силу отмеченных недостатков в качестве такого барьера выступают далеко не всегда и нередко являются не выражением воли избирателей, а способом устранения конкурентов.

Тогда остается иной, распространенный в избирательной практике других стран заградительный барьер – избирательный залог, который использовался в нашей стране, но был упразднен в 2009 году, что объяснялось тогда необходимостью освобождения выборов от финансовой зависимости. Как представляется, реальное целеполагание при этом заключалось абсолютно в ином, а именно в упразднении самой возможности возникновения ситуации, когда неугодных кандидатов нельзя устранить легальными средствами, поскольку в тот период внесение избирательного залога было единственной возможностью для многих независимых кандидатов стать зарегистрированными на выборах разных уровней.

Что касается возможности регистрации путем избирательного залога только людям, имеющим значительные финансовые средства, то это из области искусственно тиражируемых мифов, поскольку размер избирательного залога в тот период составлял 15 %, а в регионах уменьшался до 10 % от предельного размера избирательного фонда. Очевидно, что человек, желающий быть избранным и понимающий затратность избирательной кампании, мог потратить одну десятую избирательного фонда на внесение залога, который подлежал возврату, если кандидат по итогам голосования набирал не менее 5 процентов голосов избирателей.

В связи с этим предлагается упразднить две формы поддержки выдвижения кандидатов (муниципальный фильтр и итоги предшествующих выборов), восстановить избирательный залог на всех выборах, сохранив возможность использования сбора подписей избирателей как альтернативного способа для регистрации в качестве кандидата.

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

Согласно данным психологической науки любая профессиональная деятельность требует для своего эффективного осуществления определенных личностных качеств. Очевидно, например, что далеко не каждый человек способен эффективно работать на выборной должности губернатора, которому приходится ежедневно решать непростые задачи по управлению регионом. На основе многочисленных психологических исследований составлены детальные описания идеального руководителя, предложены различные тесты для его профессионального отбора. Разумеется, такие методики не применимы для отбора кандидатов в губернаторы, хотя наверняка не все из них обладают необходимыми качествами для успешного руководства регионом. Однако в случае избрания «профессиональная непригодность» таких людей выявляется лишь в результате неудачных управленческих решений, больших экономических и социальных издержек.

Поскольку в ходе избирательного процесса невозможно организовать профессиональный отбор «лучших» кандидатов, постольку целесообразно путем законодательных ограничений пассивного избирательного права постараться поставить «заслон» на пути выдвижения заведомо непригодных кандидатов, «отсеять» тех из них, которые по своим качествам не должны занимать выборную должность в системе публичной власти.

Возможные пути решения проблемы. В отсутствие научно обоснованной системы таких рекомендаций представляется возможным полагать, что к числу ***очевидных*** для занятия выборной должности противопоказаний надлежит отнести ряд медицинских противопоказаний, которые уже установлены для занятия отдельных должностей государственной службы Российской Федерации.

Поскольку важнейшим принципом построения и функционирования системы государственной службы является ***един-***

ство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы ⁴¹, постольку предлагается, по аналогии с требованиями, предъявляемыми к кандидатам на должность судьи ⁴², законодательно закрепить, что не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации, *состоящие на учете в наркологическом или психоневрологическом диспансере в связи с лечением от алкоголизма, наркомании, токсикомании, хронических и затяжных психических расстройств*.

2. Проблема отстранения народа от непосредственного участия в выдвижении кандидатов

В избирательных правоотношениях возникло противоречие между конституционно закрепленной властью народа по *непосредственному* выражению своей воли путем выборов и фактическим отстранением народа от *непосредственного* участия в выдвижении кандидатов. Данное противоречие составляет важную проблему, которая получает специфическое выражение на различных видах выборов.

2.1. На мажоритарных выборах ликвидировано правомочие народа по непосредственному выдвижению кандидатов трудовыми коллективами, коллективами учебных заведений, группами избирателей и выдвижение кандидатов осуществляется лишь избирательными объединениями и путем самовыдвижения. Возможность самовыдвижения не снимает проблему, так как партии остаются основными субъектами выдвижения кандидатов, имеющими перед гражданами значительные преимущества на этой стадии выборов.

На губернаторских выборах возможность самовыдвижения вообще отсутствует во многих российских регионах. Федеральное законодательство, не закрепляя самовыдвижение в качестве *обязательного* способа выдвижения кандидатов

⁴¹ См.: Статья 3 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».

⁴² См.: Статья 4 Закона Российской Федерации от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации».

на губернаторских выборах, определяет его как *факультативный* институт, который *может быть* предусмотрен региональными законами. Поскольку в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации установлен лишь один способ выдвижения кандидатов – политическими партиями – и не закреплена возможность самовыдвижения, постольку политические партии оказываются единственными субъектами, обладающими правом выдвигать кандидатов, а граждане, не состоящие в партиях и не разделяющие их идей, *лишены своего конституционного права быть избранными на губернаторских выборах*.

2.2. На пропорциональных выборах, которые используются при формировании 50 % Государственной Думы, а также **в принудительном порядке** применяются при формировании не менее 25 % депутатского корпуса региональных парламентов и **в принудительно-рекомендательном порядке** – на выборах депутатов представительных органов городских округов, партии являются единственными субъектами выдвижения списков кандидатов. Тем самым на выборах, которые являются высшим *непосредственным* выражением власти народа, значительная часть граждан, не состоящая в политических партиях, что составляет около 98 % избирателей⁴³, лишены конституционной возможности *непосредственного* выражения своей воли путем участия в выдвижении кандидатов при использовании российской разновидности пропорциональной избирательной системы.

При наличии у граждан, объединенных в рамках политических партий и других общественных объединений, некоторой возможности участвовать в процессе выдвижения кандидатов, их численность составляет всего лишь около 2 % всех

⁴³ По данным, размещенным на сайтах политических партий, их численность составляет: «Единая Россия» – немногим более 2 млн, «Справедливая Россия» – 500 тыс., ЛДПР – 240 тыс., КПРФ – 157 тыс. чел. С учетом мелких партий и других общественных объединений, принимающих участие в выборах, численность всех граждан, объединенных в их составе, не превышает 3 млн чел., т. е. примерно 2 % всех избирателей.

избирателей, причем многие из них также отстранены от выдвижения кандидатов, персональный состав которых, как правило, определяется партийным руководством, а конференции и съезды политических партий лишь одобряют спущенное сверху решение, что приводит к отчуждению многих членов партии и партийного электората от определения конкретных кандидатов.

Непосредственное участие рядовых членов партии и партийного электората в этом процессе становится возможным при проведении предварительного голосования для отбора кандидатов. Отдельные элементы такой технологии использованы партией «Единая Россия» на выборах депутатов Государственной Думы шестого (2011 год) и седьмого (2016 год) созывов, что расширило возможность участия граждан в отборе кандидатов. Однако, во-первых, порядок проведения предварительного голосования законодательно не закреплен, во-вторых, в связи с отсутствием доступной информации о нахождении счетных участков на предварительное голосование приходили в основном люди, мобилизованные самими кандидатами, в-третьих, сохранилась неопределенность в отношении обязательности использования полученных результатов при выдвижении кандидатов, в-четвертых, другие политические партии такую процедуру не использовали.

Возможные пути решения проблемы:

- на выборах депутатов региональных парламентов отменить обязательное применение пропорциональной избирательной системы, предоставив возможность субъектам РФ самим определять вид применяемой избирательной системы с учетом их региональных особенностей;
- на муниципальных выборах полностью отменить использование пропорциональной системы в целях устранения наметившейся политизации местного самоуправления, при которой местное самоуправление уходит в сторону от решения вопросов, связанных с непосредственным жизнеобеспечением населения;

- предоставить право выдвижения кандидатов трудовым коллективам, общественным организациям, коллективам средних специальных и высших учебных заведений, собраниям избирателей по месту жительства и военнослужащих по воинским частям, *отменив институт самовыдвижения*;
- восстановить право неполитических общественных объединений выдвигать как кандидатов, так и списки кандидатов на всех видах выборов, о чем уже говорилось в пункте 1.2.1.2 настоящего документа;
- установить обязательность и порядок проведения предварительного голосования для определения кандидатов (списков кандидатов), выдвигаемых всеми избирательными объединениями.

3. Проблема адекватного выражения воли народа в ходе выборов

В избирательных правоотношениях возникло противоречие между конституционно закрепленной властью народа по непосредственному выражению своей воли путем выборов и невозможностью адекватного народного волеизъявления в ходе выборов. Данное противоречие составляет важную проблему, которая получает специфическое выражение на различных стадиях избирательного процесса.

3.1. При выдвижении кандидатов воля граждан в связи с их отстранением от этого процесса (см. об этом пункт 2 настоящего документа) не получает отражения в персональном составе кандидатов, которые выносятся на голосование.

3.2. При голосовании гражданам, отстраненным от выдвижения кандидатов, предлагаются для «ратификации» кандидаты, определенные партийной элитой, в связи с чем избиратели вынуждены делать выбор из того персонального состава, который им предложен. Не случайно выражение типа «голосовать не за кого» становится расхожей фразой в нашей стране.

С социологической точки зрения в избирательном бюллетене предлагается так называемый закрытый вопрос, содержащий перечень возможных ответов, который должен быть

исчерпывающим с *предоставлением возможности уклониться от выбора того или иного кандидата, если избиратель не поддерживает ни одного из них*. Такой вариант ответа в избирательном бюллетене отсутствует. В этой связи семантическая структура сознания людей не может получить адекватного отражения в предлагаемых вариантах. Человек вынужден выбирать из того, что предлагается. В итоге, не найдя достойного кандидата (списка кандидатов), он либо вообще не приходит на выборы, либо пытается выбрать по методу отрицания: «этот не подходит, этот тоже, остается третий, других-то все равно нет». Об *адекватном выражении воли народа* говорить здесь весьма сложно.

Указанные недостатки усиливаются *на пропорциональных выборах*, поскольку при голосовании на этих выборах за жесткие списки кандидатов, многие из которых не известны избирателям, им фактически приходится выбирать кота в мешке. При таком голосовании выражается доверие к самой партии и ее лидерам, а не к выдвинутым кандидатам, и об адекватном выражении воли народа также говорить не приходится.

Возможные пути решения проблемы:

- введение преференциального голосования на пропорциональных выборах;
- предоставление возможности избирателю уклониться от принудительного выбора одного из кандидатов, если он не поддерживает ни одного из них. Восстановление графы «Против всех», о чем так много говорится последнее время, не решает проблему, поскольку с точки зрения математической логики восстановление данной графы не позволяет охватить всё множество возможных ответов. На самом деле, если избиратель не поддерживает кандидатов X, Y, Z, это означает, что он: либо «Против» этих кандидатов (графа «Против всех»); либо «ни За, ни Против» них (графа «Против всех» не охватывает такой вариант). В этой связи предлагается включить в избирательный бюллетень графу «Ни один из перечисленных кандидатов», которая позволяет избирателю адек-

ватно выразить свое мнение, когда он не поддерживает ни одного из кандидатов.

3.3. При определении результатов выборов возникает искажение народного волеизъявления в связи с недостатками тех разновидностей избирательных систем, которые применяются на российских выборах.

3.3.1. Использование на выборах депутатского корпуса мажоритарной избирательной системы относительного большинства по одномандатным округам, которая не учитывает голоса, поданные за проигравших кандидатов, приводит к искажению народного волеизъявления, осуществленного в процессе голосования. Так, на выборах Государственной Думы четвертого созыва (2003 год):

- за кандидата, победившего по одномандатному округу № 54, проголосовало 29,85 % принявших участие в голосовании (при явке 42,94 %). Таким образом, против него высказалось абсолютное большинство проголосовавших (70,15 %), а за него – лишь 12,8 % от общего числа всех избирателей;
- за кандидата, победившего по одномандатному округу № 57, проголосовало 22,35 % принявших участие в голосовании (при явке 46,68 %). Таким образом, против него высказалось абсолютное большинство проголосовавших (77,65 %), а за него – лишь 10,4 % от общего числа всех избирателей.

Вряд ли такие выборы *представительного* органа Российской Федерации можно считать действительно *представительными*.

Возможные пути решения проблемы. При рассмотрении вопроса о применении других разновидностей мажоритарной избирательной системы выясняется следующее. Мажоритарная система абсолютного большинства **на выборах депутатского корпуса**, создавая возможность проведения второго тура, является многозатратной и вряд ли применима, поскольку влечет за собой значительные дополнительные бюджетные расходы. В этой связи предпочтительной (при формировании соответ-

ствующей части депутатского корпуса) выглядит разновидность мажоритарной системы с использованием многомандатных избирательных округов, которая применяется, например, в Ставропольском крае на выборах Думы города Пятигорска, когда две трети депутатского корпуса избирается по одиннадцати двухмандатным округам. Анализ выборов действующей городской Думы (2016 год) показывает, что за двух победивших кандидатов в двухмандатных округах проголосовало подавляющее число избирателей, принявших участие в выборах: от 67 до 91 %.

3.3.2. Недостатки разновидности пропорциональной избирательной системы, применяемой на российских выборах (заградительный барьер и отказ избранных кандидатов от депутатских мандатов), также приводят к искажению народного волеизъявления, осуществленного в ходе голосования.

В связи с наличием заградительного барьера:

- на выборах Государственной Думы второго созыва (1995 год) КПРФ по итогам пропорциональных выборов получила 44 % мандатов – в 2 раза больше ее действительной электоральной поддержки, поскольку за список кандидатов, выдвинутый КПРФ, проголосовало лишь 22,30 % избирателей;
- на выборах депутатов Государственной Думы шестого созыва (2011 год) «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР и «Справедливая Россия» получили **22 дополнительных мандата, не обеспеченные поддержкой избирателей**, поскольку за партии, не преодолевшие барьер, проголосовали 5 % избирателей: «Яблоко» – 3,43 %, «Патриоты России» – 0,97 %, «Правое дело» – 0,60 %. В результате у «Единой России», получившей 52,88 % мандатов при реальной поддержке 49,32 % избирателей, возникло право принимать законы без учета мнения других партий. При отсутствии избирательного барьера мандаты могли получить «Яблоко», «Патриоты России», «Правое дело», и **тогда** принятие законов представляло бы собой не монопольное решение, а поиск согласия между

всеми парламентскими партиями, отражающими интересы различных слоев и социальных групп российского общества.

В случае отказа избранного кандидата от своего мандата депутатское место передается следующему кандидату из того же партийного списка. В связи с этим также возникает искажение народного волеизъявления, осуществленного в процессе голосования, поскольку избиратели голосуют за одних людей, пользующихся доверием, а мандаты получают другие, не известные им лица. Кроме того, здесь имеет место злоупотребление пассивным избирательным правом, так как победившие кандидаты, выдвигаясь, регистрируясь, агитируя и совершая другие действия, входящие в содержание этого права, действуют в противоречии с целями, ради которых оно предоставляется: представлять избирателей и выражать их волю в представительных органах публичной власти. Кроме того, поскольку во главе партийных списков нередко находятся руководители регионов и другие лица, замещающие государственные должности, и их фамилии включаются в избирательный бюллетень, постольку, осуществляя предвыборную агитацию, они обходят установленный для них запрет участвовать в агитационной деятельности.

Возможные пути решения проблемы:

- устранить искажение народного волеизъявления при определении результатов выборов необходимо не путем снижения величины заградительного барьера, а его полной отменой на всех выборах, что позволит кардинальным образом увеличить репрезентативность представительных органов публичной власти;
- установить на всех выборах, что депутатский мандат, от которого отказывается победивший кандидат, передается другому партийному списку.

4. Проблема неравенства участников избирательных отношений

В избирательной практике постоянно возникает ***противоречие по поводу неравенства различных участников избирательных отношений***, хотя Конституция гарантирует ра-

венство их прав независимо от места жительства, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств (часть 2 статьи 19 Конституции). Данное противоречие составляет важную проблему, которая имеет свое специфическое проявление в отношении активного и пассивного избирательных прав, а также при использовании различных избирательных систем на отдельных стадиях избирательного процесса.

4.1. В связи с цензом места жительства значительная часть российских граждан не имеет возможности реализовать **активное избирательное право** (см. об этом пункт 1.1.1 настоящего документа), что приводит к неравенству участников избирательных отношений.

4.2. В связи с чрезмерным ограничением пассивного избирательного права на губернаторских выборах значительная часть российских граждан не имеет возможности реализовать **пассивное избирательное право на этих выборах** (см. об этом пункты 1.2.1.3 и 2.1 настоящего документа), что приводит к неравенству участников избирательных отношений.

4.3. На пропорциональных выборах возникают дополнительные проблемные ситуации, характерные для российской избирательной модели.

4.3.1. В связи с тем, что единственными субъектами выдвижения списков кандидатов являются политические партии, многие российские граждане, не имея возможности реализовать **как активное, так и пассивное избирательное право** (см. об этом пункты 2.1 и 2.2. настоящего документа), оказываются в неравном положении на пропорциональных выборах.

По этой же причине возникает еще одна проблемная ситуация, при рассмотрении которой на примере выборов депутатов Государственной Думы седьмого созыва (2016 год) выясняется следующее. Поскольку каждая партия могла выдвинуть список кандидатов, не превышающий 400 чел., а в этих выборах имели возможность участвовать 74 политические партии, все партии могли **суммарно** выдвинуть не более 29 600 чел.,

в то время как общая численность избирателей по состоянию на 1 июля 2016 года составляла 111 624 248 чел.

Разумеется, не все из них по возрастному и иным ценам обладали *пассивным* избирательным правом. Предположим, что 21 млн из 111 млн человек не обладали пассивным избирательным правом, тогда останется – 90 млн российских граждан, которым Конституция гарантировала право быть избранными. Однако на пропорциональных выборах депутатов Государственной Думы только около 30 тыс. из них *потенциально* могли быть выдвинуты кандидатами, что составляет лишь 0,03 % всех российских граждан, обладающих пассивным избирательным правом. В результате более 99 % из них оказались пораженными в своем конституционном праве быть избранными на выборах депутатов Государственной Думы седьмого созыва.

Возможные пути решения этой проблемы представлены выше при рассмотрении проблемы отстранения народа от непосредственного участия в выдвижении кандидатов (см. об этом пункт 3.2 настоящего документа) и заключаются в признании избирательными объединениями наряду с политическими партиями других общественных объединений с предоставлением им права выдвигать списки кандидатов на пропорциональных выборах.

4.3.2. В связи с тем, что политические партии вправе на одних и тех же выборах выдвигать кандидатов одновременно по двум избирательным округам – по одномандатному округу, а также по единому избирательному округу в составе партийных списков, российские граждане при реализации своего пассивного избирательного права оказываются в неравном правовом положении. Это обусловлено тем, что выдвинутые одновременно по двум избирательным округам имеют больше шансов быть избранными, чем другие люди, выдвинутые только по одномандатным округам, например путем самовыдвижения. Фактически нормами Федерального закона № 67-ФЗ о таком преимуществе партийных кандидатов перед другими российскими гражданами (пункт 9 статьи 32)

осуществлен пересмотр всенародно принятой Конституции, которая провозгласила принцип равенства всех российских граждан независимо от принадлежности к общественным объединениям (часть 2 статьи 19 Конституции).

Кроме того, при этом может возникнуть своеобразная ситуация, когда кандидат, *проигравший выборы по одномандатному округу, которому тем самым избиратели отказали в доверии*, все-таки *становится депутатом* на основе выборов по партийным спискам, что противоречит здравому смыслу и социальной справедливости. Так, на выборах депутатов Государственной Думы четвертого созыва (2003 год) кандидат от партии «Единая Россия», проигравший выборы по одномандатному избирательному округу № 54, стал депутатом Государственной Думы по федеральному избирательному округу. Аналогично на выборах депутатов Думы Ставропольского края пятого созыва (2011 год) кандидат от партии «Справедливая Россия», который проиграл выборы по одномандатному округу № 12, тем не менее стал депутатом по единому избирательному округу.

Возможные пути решения этой проблемы. Предлагается отменить противоречащую конституционному принципу равноправия правовую норму, закрепленную пунктом 9 статьи 32 Федерального закона № 67-ФЗ, согласно которой политические партии вправе на одних и тех же выборах выдвигать кандидатов одновременно по двум избирательным округам – по одномандатному округу, а также по единому избирательному округу в составе партийных списков.

В изложенном здесь проекте Концептуального подхода рассмотрены лишь некоторые проблемы, накопившиеся в российской избирательной практике, и обозначены некоторые пути их решения. Широкое публичное обсуждение, на которое выносится данный документ, как представляется, позволит составить целостную картину современного состояния российского избирательного процесса и на этой основе выработать перспективную избирательную модель коллективными усилиями всего экспертного сообщества.

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

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

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

1) территориальная закрепошенность избирателей (п. 1.1.1);

2) возрастной ценз (п. 1.1.2);

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3) ограничения для лиц, подвергнутых условному наказанию;

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

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

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

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

3) ограничения права быть членами избирательных комиссий.

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

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

Однако в наиболее фундаментальном плане можно выделить три аспекта:

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

2) несоответствие результатов выборов итогам голосования;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ПРЕДЛОЖЕНИЯ **по срочным изменениям** **избирательного законодательства** ⁴⁴

Предложения предусматривают внесение изменений в пять федеральных законов: Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – ФЗ-67), Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – ФЗ-184), Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее – ФЗ-20), Федеральный закон «О политических партиях» и Кодекс административного судопроизводства (далее – КАС).

Предложения можно разделить на 7 блоков.

Блок 1 – правила регистрации кандидатов на выборах глав регионов (предложения 1–4).

Блок 2 – правила регистрации кандидатов и списков кандидатов на иных выборах (предложения 5–7).

Блок 3 – правила установления дня голосования (предложение 8).

Блок 4 – правила, регулирующие наблюдение в день голосования (предложения 9 и 10).

Блок 5 – правила обжалования итогов голосования (предложение 11).

Блок 6 – правила подсчета голосов (предложения 12 и 13).

Блок 7 – правила, регулирующие ликвидацию политических партий (предложения 14 и 15).

Блок 1 – правила регистрации кандидатов на выборах глав регионов

Предложение 1. Восстановить право на самовыдвижение для выборов глав регионов:

⁴⁴ Предложения разработаны Временной рабочей группой Научно-экспертного совета при ЦИК России по подготовке срочных изменений федеральных законов о выборах и политических партиях под руководством члена Научно-экспертного совета, кандидата юридических наук А. Е. Любарева.

1) в п. 2 ст. 32 ФЗ-67 следует исключить второе предложение;
2) первое предложение абзаца 3 п. 3 ст. 18 ФЗ-184 изложить в редакции:

«Кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) выдвигаются политическими партиями либо в порядке самовыдвижения.»;

третье предложение указанного абзаца исключить.

Обоснование: ФЗ-67 и ФЗ-184 предоставляют региональным законодателям право допускать или не допускать самовыдвижение на выборах глав регионов. В настоящий момент такого права нет в подавляющем числе регионов. В результате выборы глав регионов оказались единственным видом выборов, где нет самовыдвижения (оно есть как на президентских выборах, так и на выборах мэров, а также на любых выборах депутатов по мажоритарной системе). Это является серьезным ограничением избирательных прав граждан и существенным ограничением конкурентности губернаторских выборов.

При этом необходимо иметь в виду, что на выборах глав исполнительной власти персональный фактор не менее важен, чем партийный. Лишая кандидатов права на самовыдвижение, мы фактически отсекаем от возможности участия в выборах большое число лиц, имеющих реальный управленческий опыт, так как для них выдвижение от оппозиционной партии часто является неприемлемым. В случае высокой протестной активности это может приводить (и уже приводит) к избранию лиц, не подготовленных к руководству регионом.

Предложение 2. Установить на выборах глав регионов для самовыдвиженцев и партийных выдвиженцев одинаковые условия регистрации. Предоставить им выбор: регистрироваться по подписям избирателей или по подписям муниципальных депутатов и глав:

1) п. 1.1 ст. 37 ФЗ-67 изложить в редакции:

«Установленное законом субъекта Российской Федерации количество подписей, которое необходимо для регистрации

кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), не может составлять менее 0,5 процента и более 1 процента от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа в соответствии с пунктом 10 статьи 16 настоящего Федерального закона.»;

2) первое предложение п. 17 ст. 37 ФЗ-67 изложить в редакции:

«На выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) по выбору кандидата в поддержку его выдвижения вместо подписей избирателей могут собираться подписи депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований.»;

3) дополнить ст. 38 ФЗ-67 пунктом 1.7:

«1.7. Если кандидат на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) представил подписи избирателей, собранные в поддержку своего выдвижения, и подписи депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований в соответствии с пунктом 17 статьи 37 настоящего Федерального закона, регистрация осуществляется на основании подписей депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований. Если регистрация на основании подписей депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований невозможна в соответствии с подпунктом «д.1» пункта 24 настоящей статьи, регистрация осуществляется на основании подписей избирателей.»;

4) первое предложение восьмого абзаца п. 3. ст. 18 ФЗ-184 изложить в редакции:

«Выдвижение кандидата политической партией и выдвижение кандидата в порядке самовыдвижения должно быть поддержано по выбору кандидата подписями избирателей либо подписями депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации.».

Обоснование: Там, где самовыдвижение допускается, федеральный закон установил для самовыдвиженцев двойной фильтр: они должны собрать и подписи избирателей, и подписи депутатов.

Наличие двойного фильтра не укладывается ни в правовую, ни в политическую логику. Как сбор достаточного количества подписей избирателей, так и сбор достаточного количества подписей муниципальных депутатов свидетельствуют о серьезности кандидата, и нет никаких оснований требовать от него дважды подтверждать такую серьезность.

Кроме того, как отмечал Конституционный Суд РФ, «любая дифференциация правового регулирования, приводящая к различиям в правах и обязанностях субъектов избирательных правоотношений, допустима, если она объективно оправдана, обоснована и преследует конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им».

Если анализировать обсуждаемые нормы с этих позиций, то мы видим существенную разницу в статусе самовыдвиженцев и выдвиженцев политических партий, в том числе и тех, которые не продемонстрировали наличия у них сколько-нибудь серьезной поддержки избирателей (а таких партий в настоящий момент большинство). При этом партия может не иметь в регионе, где она выдвигает кандидата, вообще ни одного члена, или число ее членов может исчисляться единицами, тем не менее ее выдвиженец имеет существенное преимущество перед самовыдвиженцем. Иными словами, различия в статусе меж-

ду самовыдвиженцами и кандидатами от большинства партий объективно не оправданы, не обоснованы и не преследуют конституционно значимых целей.

Именно поэтому наиболее целесообразно предоставить всем кандидатам выбор: представлять для регистрации подписи избирателей или подписи муниципальных депутатов.

Предложение 3. Разрешить муниципальным депутатам и главам ставить подпись в поддержку нескольких кандидатов:

- 1) в п. 20 ст. 37 ФЗ-67 исключить последнее предложение;
- 2) первое предложение абзаца 13 п. 3 ст. 18 ФЗ-184 изложить в редакции:

«Депутат представительного органа муниципального образования или избранный на муниципальных выборах глава муниципального образования может поддержать любое количество кандидатов».

Обоснование: Запрет депутатам подписываться более чем за одного кандидата никак не может быть обоснован функцией отсева слабых кандидатов. В реальности он работал именно против сильных кандидатов, которые смогли собрать достаточное число подписей депутатов, но при этом оказывалось, что некоторые депутаты подписались и за другого кандидата. Однако это не отменяет того факта, что они пользуются поддержкой значительного числа депутатов. Запрет противоречит и той логике, согласно которой на этапе выдвижения и регистрации кандидатов речь не может идти о выборе одного кандидата, чему соответствовало бы категорическое голосование. Здесь люди отбирают тех, кто может участвовать в выборах, и такому отбору должно соответствовать одобрительное голосование, то есть право поддержать более одного кандидата. Так, при сборе подписей избирателей каждый избиратель может поддержать нескольких кандидатов, и это вполне оправдано. Добавим, что на праймериз «Единой России» также применяется одобрительное голосование. Почему же «Единая Россия» не позволяет другим то, что позволяет себе?

В отношении муниципальных депутатов запрет еще более абсурден, поскольку каждый депутат представляет достаточно

широкий круг избирателей, и эти избиратели могут иметь разные предпочтения в отношении кандидатов. Закон же фактически запрещает депутату выражать волю разных кругов своего электората.

Стоит добавить, что практика показала: огромное число депутатов от «Единой России» ставят подписи за кандидатов от других партий (так как без их подписей эти кандидаты фильтр не преодолевают). Очевидно, что при этом они не могут не поддерживать морально и выдвигенца от своей партии. Таким образом, запрет ставит таких депутатов в двусмысленное положение. Да и в целом, вынужденная поддержка кандидатов от другой партии подрывает партийную систему.

С юридической точки зрения обсуждаемый запрет приводит к недопустимому эффекту «без вины виноватого». Кандидат, собирая подписи депутатов, может не знать, что данный депутат дал свою подпись другому кандидату, и в результате несет ответственность за действия, в которых нет его вины. При этом сами депутаты, нарушившие закон, никакой ответственности за это нарушение не несут. На практике такой запрет позволяет применять технологию блокирования подписей. Какой-либо кандидат или группа кандидатов может собрать подписи всех депутатов в нескольких муниципальных образованиях, и в результате другие кандидаты уже не могут воспользоваться подписями этих депутатов. В сочетании с другой драконовской нормой – о необходимости представить подписи депутатов верхнего уровня не менее чем из $\frac{3}{4}$ данных муниципальных образований – оказывается достаточно заблокировать чуть более $\frac{1}{4}$ муниципальных образований верхнего уровня, чтобы не допустить прохождения фильтра «нежелательными» кандидатами. Информация о таком блокировании поступала из многих регионов.

Еще одну опасность представляет отсутствие контроля за нотариальным заверением подписей депутатов. Такая бесконтрольность позволяет оформлять подписи задним числом, в результате чего подпись, реально полученная раньше, признается недействительной. Подобные сигналы тоже были.

Предложение 4. Снизить долю подписей муниципальных депутатов и глав с 5–10 до 2–3 %. Снизить долю муниципальных образований верхнего уровня, из которых должны быть подписи депутатов и глав, с $\frac{3}{4}$ до $\frac{1}{2}$ (в городах федерального значения до $\frac{1}{4}$):

1) в первом предложении абзаца 8 п. 3 ст. 18 ФЗ-184 слова «от 5 до 10 процентов» заменить на «от 2 до 3 процентов»;

2) в первом предложении абзаца 9 п. 3 ст. 18 ФЗ-184 слова «от 5 до 10 процентов» заменить на «от 2 до 3 процентов»;

3) в последнем предложении абзаца 9 п. 3 ст. 18 ФЗ-184 слова «не менее чем в трех четвертях» заменить на «не менее чем в половине»;

4) в первом предложении абзаца 10 п. 3 ст. 18 ФЗ-184 слова «(от 5 до 10 процентов)» заменить на «(от 2 до 3 процентов)»;

5) во втором предложении абзаца 10 п. 3 ст. 18 ФЗ-184 слова «не менее чем в трех четвертях» заменить на «не менее чем в одной четверти».

Обоснование: Мы нигде не видели обоснования столь высокого барьера – от 5 до 10 %. При сборе подписей избирателей на уровне региона требуется собрать подписи всего в количестве 0,5 % от числа избирателей (на уровне более мелких округов 3 %, что считается завышенным требованием, противоречащим рекомендациям Венецианской комиссии).

Сейчас уже из опыта известно, что ни одна партия, кроме «Единой России» (плюс КПРФ в некоторых регионах), не имеет такого количества депутатов. Это приводит к тому, что преодоление фильтра практически всеми оппозиционными кандидатами (за исключением кандидатов от КПРФ в отдельных регионах) зависит от «Единой России». Зная высокие требования в этой партии к партийной дисциплине, мы можем уверенно утверждать (и это подтверждается опытом), что решение о том, кому депутаты от «Единой России» могут давать свои подписи, а кому – не могут, принимается руководством регионального отделения партии, которое тесно связано с администрацией региона. Фактически получается, что глава региона (или врио главы) сам подбирает себе соперников. Очевидно, у него есть большой соблазн

не допустить до выборов наиболее сильных соперников. При этом для видимости конкуренции (а также для блокирования подписей) поддержка подписями депутатов от «Единой России» оказывается откровенно слабым кандидатам.

Требование, чтобы подписи депутатов верхнего уровня были представлены не менее чем из $\frac{3}{4}$ таких муниципальных образований, абсолютно чрезмерно. Для сравнения: учитывая, что Россия – федеративное государство и потому партия или кандидат на федеральных выборах должны иметь поддержку в значительном числе субъектов Федерации, закон косвенно требует при сборе подписей избирателей в поддержку выдвижения федерального списка кандидатов на выборах в Государственную Думу собрать подписи не менее чем в 29 регионах (34 %), а в поддержку выдвижения кандидата в Президенты РФ – не менее чем в 40 регионах (47 %). Внутри региона таких требований быть не может. Так, в отношении подписей избирателей ФЗ-67 содержит в пункте 4 статьи 37 прямой запрет: «Установление квоты на сбор подписей избирателей, участников референдума при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума на части территории субъекта Российской Федерации, части территории муниципального образования не допускается».

Нет никаких сомнений, что требование $\frac{3}{4}$ было установлено исключительно с целью дать возможность заблокировать прохождение муниципального фильтра «нежелательными» кандидатами. В идеале было бы правильным полностью отменить подобное ограничение. В данный момент в качестве компромиссного решения предлагается снизить долю для всех регионов, кроме городов федерального значения, до $\frac{1}{2}$. В городах федерального значения ситуация особая. В остальных регионах представительные органы муниципальных образований верхнего уровня (кроме редких ЗАТО и наукоградов) должны иметь не менее 15 депутатов. А во внутригородских муниципальных образованиях ограничение – 10 депутатов, поэтому при требо-

вании $\frac{1}{2}$ в городах федерального значения реально может получиться более 4 % подписей. Поэтому здесь данное требование предлагается снизить до $\frac{1}{4}$.

Блок 2 – правила регистрации кандидатов и списков кандидатов на иных выборах

Предложение 5. Снизить долю подписей в одномандатных округах на выборах региональных депутатов (и депутатов Государственной Думы) с 3 до 1 %:

1) в п. 1.2 ст. 37 ФЗ-67 в двух местах слова «3 процента» заменить на «1 процент»; слова «60 подписей» заменить на «20 подписей»;

2) в ч. 5 ст. 44 ФЗ-20 слова «3 процента» заменить на «1 процент»; слова «3 тысяч подписей» заменить на «одной тысячи подписей».

Обоснование: Требование сбора подписей в количестве 3 % от числа избирателей округа чрезмерно и противоречит рекомендациям Венецианской комиссии не требовать более 1 %.

Кроме того, не видно логики в том, что на муниципальном уровне требуется 0,5 %, для регистрации списков на уровне региона требуется также 0,5 %, а на промежуточном уровне округов на региональных и думских выборах – в шесть раз больше.

Предложение 6. Разрешить кандидатам доносить недостающие документы для регистрации (кроме подписных листов):

1) последнее предложение п. 1.1 ст. 38 ФЗ-67 изложить в редакции:

«В случае отсутствия какого-либо документа, представление которого предусмотрено пунктами 2.1, 2.2, 3 или 3.1 статьи 33 настоящего Федерального закона, кандидат, избирательное объединение вправе представить его не позднее чем за один день до дня заседания, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, списка кандидатов.»;

2) последнее предложение п. 5 ст. 49 ФЗ-20 изложить в редакции:

«В случае отсутствия какого-либо документа, представление которого предусмотрено частями 5, 6 и 8 статьи 41, частями 1 и 4 статьи 43, частью 1 и пунктами 2 и 4 части 2 статьи 47

настоящего Федерального закона, кандидат вправе представить его не позднее чем за один день до дня заседания, на котором должен рассматриваться вопрос о его регистрации.».

Обоснование: В законе нет ни четкого разрешения, ни четкого запрета доносить недостающие документы. Конституционным Судом в Определении от 1 июня 2010 г. № 784-О-О была выражена позиция, согласно которой у кандидата должно быть право восполнить недостающие сведения, независимо от того, чем обусловлена эта неполнота – недостаточным отражением необходимых сведений в представленных документах или же непредставлением какого-либо документа или документов. Однако судебная практика противоречива, и достаточно часто положения закона толкуются так, что непредставление какого-либо документа одновременно с пакетом других документов является нарушением, которое невозможно исправить и которое влечет безусловный отказ в регистрации.

Для того чтобы не было таких коллизий, приводящих к существенному нарушению избирательных прав граждан и снижению конкурентности выборов, предлагается в законе четко зафиксировать право кандидатов доносить недостающие документы (кроме подписных листов).

Предложение 7. Увеличить допустимую долю брака в подписных листах и допустимый избыток представляемых подписей до 20 %:

1) п. 2 ст. 38 ФЗ-67 изложить в редакции:

«Количество представляемых для регистрации кандидата, списка кандидатов, назначения референдума подписей избирателей, участников референдума может превышать количество подписей, необходимое для регистрации кандидата, списка кандидатов, назначения референдума, не более чем на 20 процентов. Если для регистрации кандидата, списка кандидатов, назначения референдума требуется представить менее 20 подписей, количество представляемых подписей избирателей, участников референдума может превышать количество подписей, необходимое для регистрации кандидата, списка кандидатов, назначения референдума, не более чем на четыре подписи.»;

2) подпункт «г.1» п. 24 ст. 38 ФЗ-67 изложить в редакции:

«если для регистрации кандидата требуется представить 200 и более подписей избирателей, – выявление 20 и более процентов недостоверных и (или) недействительных подписей от общего количества подписей, отобранных для проверки»;

3) подпункт «в.1» п. 25 ст. 38 ФЗ-67 изложить в редакции:

«если для регистрации списка кандидатов, назначения референдума требуется представить 200 и более подписей избирателей, участников референдума, – выявление 20 и более процентов недостоверных и (или) недействительных подписей от общего количества подписей, отобранных для проверки»;

4) в п. 1 ч. 2 ст. 47 ФЗ-20 слова «5 процентов» заменить на «20 процентов»;

5) в ч. 18 ст. 49 ФЗ-20 слова «5 и более процентов» заменить на «20 и более процентов»;

6) в ч. 19 ст. 49 ФЗ-20 слова «5 и более процентов» заменить на «20 и более процентов»;

7) в ч. 21 ст. 49 ФЗ-20 слова «5 и более процентов» заменить на «20 и более процентов»;

8) в п. 7 ч. 7 ст. 51 ФЗ-20 слова «5 и более процентов» заменить на «20 и более процентов».

Обоснование: Статистика проверки подписных листов показывает, что снижение допустимой доли брака в подписных листах и связанного с ней допустимого избытка представляемых подписей до 5 и 10 % оказалось чрезмерным. Напомню, что в период 1997–2002 годов допустимая доля брака и допустимый избыток подписей составляли 15 %, а в 2002–2005 годах – 25 %. Сейчас предлагается средний вариант – 20 %.

Блок 3 – правила установления дня голосования

Предложение 8. Передвинуть единый день голосования на конец октября:

1) в третьем и четвертом предложениях п. 1 ст. 8 ФЗ-67 слова «второе воскресенье сентября» заменить на «последнее воскресенье октября»; в четвертом предложении п. 1 ст. 8 ФЗ-67

слова «третье воскресенье сентября» заменить на «предпоследнее воскресенье октября»;

2) в п. 3 ст. 10 ФЗ-67 слова «второе воскресенье сентября» заменить на «последнее воскресенье октября»;

3) в п. 4 ст. 10 ФЗ-67 слова «второе воскресенье сентября» заменить на «последнее воскресенье октября»;

4) в п. 5 ст. 10 ФЗ-67 слова «второе воскресенье сентября» заменить на «последнее воскресенье октября»;

5) в третьем предложении п. 6 ст. 10 ФЗ-67 слова «второе воскресенье сентября» заменить на «последнее воскресенье октября»; слова «третье воскресенье сентября» заменить на «предпоследнее воскресенье октября»;

6) в третьем предложении п. 6 ст. 71 ФЗ-67 слова «второе воскресенье сентября» заменить на «последнее воскресенье октября»;

7) в третьем и четвертом предложениях п. 8 ст. 71 ФЗ-67 слова «второе воскресенье сентября» заменить на «последнее воскресенье октября»;

8) в п. 1 ст. 81.1 ФЗ-67 слова «второе воскресенье сентября» заменить на «последнее воскресенье октября»;

9) в п. 3 ст. 81.1 ФЗ-67 слова «второе воскресенье сентября» заменить на «последнее воскресенье октября»;

10) в ч. 1 ст. 97 ФЗ-20 слова «второе воскресенье сентября» заменить на «последнее воскресенье октября».

Обоснование: Если обсуждать этот вопрос на перспективу, то спектр вариантов достаточно большой. Однако в контексте срочных изменений на 2019 год спектр вариантов – от конца сентября до начала декабря. Главная дилемма в том, что старт кампании и период сбора подписей желательно сдвинуть на более поздний период, выводя их из лета, но день голосования и агитационный период желательно не уводить на период холодов.

Предлагаемый вариант – последнее воскресенье октября – учитывает по возможности эти требования. С одной стороны, стартуют кампании в конце июля, что позволяет участникам выборов отдохнуть в июле. Сбор подписей приходится на вторую половину августа – первую половину сентября, когда уже

многие избиратели в городе, но еще достаточно тепло, чтобы можно было собирать подписи на улице.

Основная агитационная кампания приходится на октябрь, когда уже практически все избиратели в городе, но еще достаточно тепло для пикетов и уличных мероприятий. И в день голосования еще нет сильных морозов и еще не слишком короткий световой день.

Блок 4 – правила, регулирующие наблюдение в день голосования

Предложение 9. Отменить ограничения на назначение наблюдателей, введенные в 2016 году:

- 1) в первом абзаце п. 4 ст. 30 ФЗ-67 исключить шестое и седьмое предложения;
- 2) п. 7.1 ст. 30 ФЗ-67 признать утратившим силу;
- 3) второе предложение п. 8 ст. 30 ФЗ-67 исключить;
- 4) ч. 3.1 ст. 33 ФЗ-20 признать утратившей силу;
- 5) второе предложение ч. 4 ст. 33 ФЗ-20 исключить;
- 6) первое и второе предложения ч. 5 ст. 33 ФЗ-20 исключить.

Обоснование: Речь идет о введенных в 2016 году ограничениях, согласно которым: список наблюдателей должен быть представлен в ТИК за три дня до дня голосования; число наблюдателей, назначенных одним субъектом выдвижения, ограничено двумя; запрещено назначать одного наблюдателя более чем в одну УИК.

Эти ограничения существенно затрудняют наблюдение. Особенно вредно требование о представлении заранее списка наблюдателей, которое, с одной стороны, позволяет оказывать давление на назначенных наблюдателей, с другой стороны, дает недобросовестным лицам информацию о том, на каких участках не будет наблюдения. Кроме того, оно не позволяет заменить наблюдателя в случае его болезни или отказа от наблюдения по иной причине.

Для президентских выборов эти ограничения были отменены, что способствовало большей степени открытости при проведении голосования. С этой же целью эти ограничения должны быть отменены и на всех остальных выборах.

Предложение 10. Отменить ограничения на присутствие представителей СМИ на избирательных участках, введенные в 2016 году:

- 1) в п. 1.1 ст. 30 ФЗ-67 исключить слова «, за исключением случая, предусмотренного пунктом 1.2 настоящей статьи»;
- 2) признать утратившим силу п. 1.2 ст. 30 ФЗ-67;
- 3) в п. 3 ст. 30 ФЗ-67 слова «и 1.2» заменить на «и 1.1»;
- 4) в п. 11.1 ст. 30 ФЗ-67 исключить слова «, указанные в пункте 1.2 настоящей статьи,»;
- 5) признать утратившим силу п. 11.2 ст. 30 ФЗ-67;
- 6) в п. 11.3 ст. 30 ФЗ исключить слова «Аккредитованный в соответствии с пунктом 11.2 настоящей статьи»;
- 7) в ч. 1.1 ст. 32 ФЗ-20 исключить слова «, за исключением случая, предусмотренного частью 1.2 настоящей статьи»;
- 8) признать утратившей силу ч. 1.2 ст. 32 ФЗ-20;
- 9) в ч. 1.3 ст. 32 ФЗ-20 слова «в частях 1, 1.1 и 1.2» заменить на «в частях 1 и 1.1»; слова «в частях 1 и 1.2» заменить на «в частях 1 и 1.1»;
- 10) в ч. 5 ст. 32 ФЗ-20 слова «в частях 1 и 1.2» заменить на «в частях 1 и 1.1»;
- 11) в ч. 6 ст. 32 ФЗ-20 слова «в частях 1 и 1.2» заменить на «в частях 1 и 1.1»;
- 12) в ч. 7 ст. 32 ФЗ-20 исключить дважды слова «указанные в части 1.2 настоящей статьи,»;
- 13) в ч. 2 ст. 35 ФЗ-20 исключить слова «, указанные в части 1.2 статьи 32 настоящего Федерального закона,»;
- 14) признать утратившей силу ч. 3 ст. 35 ФЗ-20;
- 15) в ч. 4 ст. 35 ФЗ-20 исключить слова «Аккредитованный в соответствии с частью 3 настоящей статьи».

Обоснование: Речь идет о введенных в 2016 году ограничениях, согласно которым: на избирательном участке имеют право присутствовать только те представители СМИ, которые заключили с редакцией договор не менее чем за два месяца до начала избирательной кампании (то есть за пять месяцев до дня голосования); для присутствия на избирательном участке представители СМИ должны аккредитоваться не позднее чем за три дня до дня голосования.

Эти ограничения чрезмерны и неоправданно снижают открытость процесса голосования и препятствуют выполнению СМИ своих функций.

Блок 5 – правила обжалования итогов голосования

Предложение 11. Увеличить с 10 до 30 дней срок обжалования итогов голосования:

1) в первом предложении п. 3 ст. 78 ФЗ-67 слова «десяти дней» заменить на «30 дней»;

2) третье предложение п. 3 ст. 78 ФЗ-67 изложить в редакции: «Указанные процессуальные сроки могут быть восстановлены при наличии вновь открывшихся обстоятельств.»;

3) в ч. 2 ст. 240 КАС слова «десяти дней» заменить на «30 дней»;

4) в ч. 7 ст. 240 КАС заменить «2–6» на «4–6»;

5) в ч. 9 ст. 240 КАС заменить «2–6» на «4–6».

Обоснование:

Ограничение срока обжалования итогов голосования 10 днями чрезмерно. Выявление избирательных участков с сомнительными итогами голосования требует большой работы по анализу электоральной статистики, опросу наблюдателей и членов УИК, просмотру видеозаписей (на получение которых нужно время) и т. п. При этом часть важной информации (данные о голосовании «мобильных избирателей») появляется только через неделю после дня голосования. И на все это накладывается усталость людей после изнурительной кампании и дня голосования.

В реальности столь короткий срок на подачу жалоб стимулирует кандидатов и партии на всякий случай подавать без серьезных оснований жалобы по большому числу участков, затрудняя работу судебной системы.

Блок 6 – правила подсчета голосов

Предложение 12. Установить обязательный выборочный ручной пересчет при применении КОИБов:

1) второй абзац п. 32 ст. 68 ФЗ-67 изложить в редакции:

«При использовании технических средств подсчета голосов участковой комиссией подсчет голосов производится в соответ-

ствии с пунктом 24 настоящей статьи. В пределах каждой территории, на которой действует одна территориальная комиссия и применялись технические средства подсчета голосов, не менее чем на 5 процентах определяемых жребием избирательных участков, участков референдума (но не менее чем на трех избирательных участках, участках референдума), на которых использовались такие технические средства, проводится контрольный подсчет голосов избирателей, участников референдума непосредственно членами участковых комиссий с правом решающего голоса (ручной подсчет голосов). При этом жеребьевка проводится вышестоящей комиссией в течение получаса после того, как все участковые комиссии, на которых использовались технические средства, распечатают протоколы об итогах голосования в соответствии с подпунктом «г» пункта 24 настоящей статьи. Результаты жеребьевки доводятся до сведения каждой участковой комиссии незамедлительно».

2) дополнить п. 32 ст. 68 ФЗ-67 абзацем:

«Порядок и сроки проведения повторного подсчета голосов определяются комиссией, организующей выборы, референдум. При совмещении дней голосования на выборах и (или) референдумах разных уровней порядок проведения контрольного подсчета голосов определяется Центральной избирательной комиссией Российской Федерации либо соответствующей избирательной комиссией субъекта Российской Федерации в зависимости от уровня проводимых выборов, референдума».

Обоснование: Хотя статистика свидетельствует, что КОИБы чаще всего считают более точно и честно, чем люди, недоверие к ним сохраняется. В последнее же время это недоверие усиливается из-за странных данных на некоторых выборах. Единственный способ вернуть доверие – выборочный ручной пересчет. Возможность такого пересчета предусмотрена законом, но как факультативное, а не обязательное действие. В результате этот способ контроля практически не применяется. Закрепление в законе императивной обязанности проводить ручной пересчет позволит исправить ситуацию.

Кроме того, установленное в законе время проведения жеребьевки сразу после окончания голосования не позволяет исключить манипуляции на избирательных участках, не попавших в выборку.

Предложение 13. Запретить УИК проводить повторный подсчет голосов по собственной инициативе, без соответствующего решения ТИК или суда:

1) п. 9 ст. 69 ФЗ-67 изложить в редакции:

«Комиссия, составившая протокол об итогах голосования, после подписания указанного протокола членами комиссии не вправе по собственной инициативе производить повторный подсчет голосов. Повторный подсчет голосов избирателей, участников референдума производится по решению вышестоящей комиссии или суда. Вышестоящая комиссия вправе принять решение о проведении повторного подсчета голосов до установления ею итогов голосования, определения результатов выборов, референдума. При этом вышестоящая комиссия или суд должны определить время и место проведения повторного подсчета голосов, а также силами какой комиссии будет проводиться повторный подсчет голосов. Вышестоящая комиссия или суд вправе принять решение о проведении повторного подсчета только данных списка избирателей, участников референдума или только повторного подсчета бюллетеней. В ином случае повторно определяется содержимое всех строк протокола об итогах голосования, кроме строки 8. О времени проведения повторного подсчета голосов комиссия, осуществляющая повторный подсчет голосов, обязана известить всех своих членов, а также лиц, присутствовавших при составлении первичного протокола. По итогам повторного подсчета голосов избирателей, участников референдума комиссия, осуществившая такой подсчет, составляет протокол об итогах голосования, на котором делается отметка: «Повторный подсчет голосов». Его заверенные копии выдаются наблюдателям, иным лицам, указанным в пункте 3 статьи 30 настоящего Федерального закона. Если повторный подсчет осуществляет участковая комиссия, протокол незамедлительно направляется в вышестоящую

комиссию. Нарушение комиссией, проводившей повторный подсчет голосов, указанного порядка составления протокола об итогах голосования с отметкой: «Повторный подсчет голосов» является основанием для признания данного протокола недействительным.»;

2) ч.ч. 16 и 17 ст. 86 ФЗ-20 изложить в редакции:

«16. Участковая избирательная комиссия, составившая протокол об итогах голосования, после подписания указанного протокола не вправе по собственной инициативе производить повторный подсчет голосов. Повторный подсчет голосов избирателей производится по решению вышестоящей избирательной комиссии или суда. Вышестоящая избирательная комиссия вправе принять решение о проведении повторного подсчета голосов до установления ею итогов голосования, определения результатов выборов. При этом вышестоящая избирательная комиссия или суд должны определить время и место проведения повторного подсчета голосов, а также какая избирательная комиссия должна провести повторный подсчет голосов. Вышестоящая избирательная комиссия или суд вправе принять решение о проведении повторного подсчета только данных списка избирателей или только повторного подсчета избирательных бюллетеней. В ином случае повторно определяется содержимое всех строк протокола об итогах голосования, кроме строки 7.

17. О времени проведения повторного подсчета голосов избирательная комиссия, осуществляющая повторный подсчет голосов, обязана известить всех своих членов, а также лиц, присутствовавших при составлении первичного протокола. По итогам повторного подсчета голосов избирателей избирательная комиссия, осуществившая такой подсчет, составляет протокол об итогах голосования, на котором делается отметка: «Повторный подсчет голосов». Его заверенные копии выдаются наблюдателям, иным лицам, указанным в части 5 статьи 32 настоящего Федерального закона. Если повторный подсчет осуществляет участковая избирательная комиссия, протокол незамедлительно направляется в территориальную избирательную комиссию. Нарушение избирательной комиссией, прово-

дившей повторный подсчет голосов избирателей, указанного порядка составления протокола об итогах голосования с отметкой: «Повторный подсчет голосов» является основанием для признания данного протокола недействительным.».

Обоснование: Достаточно часто возникают ситуации, когда УИК подводит итоги и подписывает протокол, но потом по непонятным причинам решает, что он неправильный, и в отсутствие наблюдателей якобы делает пересчет. Очевидно, что при соблюдении УИК всех требований закона при подсчете голосов и оформлении протокола у нее не может возникнуть оснований для пересчета. Поэтому предлагается проводить повторный подсчет голосов только по решению вышестоящей комиссии или суда.

Блок 7 – правила, регулирующие ликвидацию политических партий

Предложение 14. Уточнить порядок исчисления семилетнего срока для определения участия партий в выборах:

дополнить ст. 37 ФЗ «О политических партиях» пунктом 3:

«3. Срок, указанный в пункте 2 настоящей статьи, первоначально исчисляется от даты получения политической партией права участвовать в выборах в соответствии пунктом 2 статьи 36 настоящего Федерального закона. Если со дня получения политической партией в соответствии пунктом 2 статьи 36 настоящего Федерального закона права участвовать в выборах прошло более семи лет, семилетний срок, указанный в пункте 2 настоящей статьи, исчисляется с начала каждого календарного года.».

Обоснование:

Закон предусматривает ликвидацию политической партии, если она в течение семи лет не набрала достаточного количества участия в выборах. Однако из закона неясно, как должен считаться этот семилетний срок. Чтобы исключить произвол и субъективизм, желательно уточнить порядок исчисления указанного срока.

Предложение 15. Запретить ликвидацию за неучастие в выборах партий, имеющих хотя бы одного депутата любого уровня:

п. 5 ст. 41 ФЗ «О политических партиях» изложить в редакции:

«Политическая партия не может быть ликвидирована по основаниям, предусмотренным подпунктами «в», «г» и «д» настоящей статьи, если хотя бы один кандидат, выдвинутый данной партией, ее региональным отделением, иным структурным подразделением непосредственно или в составе списка кандидатов, был избран депутатом представительного органа власти или должностным лицом и сохраняет полученный в результате этих выборов мандат.».

Обоснование: Предусмотренные в законе основания для ликвидации партий учитывают только степень участия партий в выборах, но не учитывают степень их успешности, то есть поддержки избирателями. В результате получается, что партия, участвовавшая во многих выборах лишь технически, то есть не получившая никакой реальной поддержки избирателей, сохраняет свой статус, а партия, сумевшая добиться определенных успехов, в частности, партия, чьи кандидаты были избраны в результате выборов, должна быть ликвидирована. В связи с этим предлагается не ликвидировать партии, получившие хоть какую-то поддержку избирателей.

Предложения одобрены Временной рабочей группой Научно-экспертного совета при ЦИК России по подготовке срочных изменений федеральных законов о выборах и политических партиях 21 декабря 2018 года.

Научное издание

**ВСЕОБЩЕЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО:
ЗА И ПРОТИВ**

Выпуск 1

Материалы научного методологического семинара
по проблемам теории
и практики избирательного процесса

Заведующий издательским отделом *А. В. Андреев*
Техническое редактирование и компьютерная верстка *М. Н. Рязанова*
Корректор *Е. А. Шулякова*

Подписано в печать 12.08.2019.
Формат 60x84¹/₁₆. Бумага офсетная. Гарнитура «Times New Roman».
Усл. печ. л. 8,6. Тираж 200 экз. Заказ № 305.

Издательство Ставропольского государственного
аграрного университета «АГРУС»,
355017, г. Ставрополь, пер. Зоотехнический, 12.
Тел/факс (8652) 35-06-94. E-mail: agrus2007@mail.ru

Отпечатано в типографии издательско-полиграфического комплекса
СтГАУ «АГРУС», г. Ставрополь, ул. Пушкина, 15. Тел. 35-06-94.