


АРКАДИЙ ЛЮБАРЕВ

На пути к реформе законодательства о выборах

ПОЗИЦИЯ ЭКСПЕРТОВ

The lower half of the cover features a complex, abstract geometric pattern. It consists of numerous white rectangular shapes of various sizes and orientations, some of which are outlined in black. These white shapes are interspersed with yellow rectangular elements, creating a dense, mosaic-like texture. The overall effect is one of dynamic, fragmented geometry.

Аркадий Любарев
На пути к реформе
законодательства о выборах.
Позиция экспертов

*http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=40488876
ISBN 9785449618917*

Аннотация

В книге обсуждается 75 наиболее острых проблем российского законодательства о выборах, референдумах и политических партиях. Приводятся результаты проведенного автором экспертного опроса по этим проблемам, комментарии экспертов и развернутые комментарии автора. Предназначена для политиков, политологов, электоральных юристов и всех, интересующихся проблемами выборов.

Содержание

| | |
|---|----|
| Предисловие | 5 |
| Экспертный опрос | 8 |
| Вопросы, на которые отвечали эксперты | 8 |
| Состав экспертов | 11 |
| Общие итоги опроса | 13 |
| Итоги опроса по темам | 17 |
| Тема 1. Пассивное избирательное право | 18 |
| Тема 2. Избирательная система для выборов в Государственную Думу | 30 |
| Тема 3. Ограничения избирательных систем для муниципальных выборов | 35 |
| Тема 4. Преференциальные избирательные системы | 39 |
| Конец ознакомительного фрагмента. | 40 |

**На пути к реформе
законодательства
о выборах
Позиция экспертов**

Аркадий Любарев

© Аркадий Любарев, 2019

ISBN 978-5-4496-1891-7

Создано в интеллектуальной издательской системе Ridero

Предисловие

Замысел этой книги возник в ходе работы по анализу результатов экспертного опроса. Идея самого опроса возникла достаточно спонтанно. Однако и опрос, и книга стали продолжением той работы, которую я начал еще в 2008 году, когда взялся за создание проекта Избирательного кодекса РФ. В процессе подготовки проекта проводились экспертные круглые столы и опросы экспертов в регионах. Результатом той работы стала сначала книга «Обсуждение проекта Избирательного кодекса Российской Федерации»¹, а затем и сам проект Избирательного кодекса, изданный отдельной книгой вместе с моими комментариями².

После того как председателем ЦИК России Э. А. Памфиловой была поставлена задача реформирования избирательного законодательства, была создана Рабочая группа по вопросам совершенствования избирательного законодательства и процесса, а Российский фонд свободных выборов заказал МГУ подготовку нового проекта Избирательного кодекса, возникла необходимость вернуться к тем вопро-

¹ Обсуждение проекта Избирательного кодекса Российской Федерации: Сборник материалов / Под ред. А. Е. Любарева, Е. Е. Скосаренко. М.: ГОЛОС, 2010. 266 с.

² Избирательный кодекс Российской Федерации – основа модернизации политической системы России / Под ред. А. Е. Любарева. М.: ГОЛОС, 2011. 460 с.

сам, которые были предметом обсуждения в ходе подготовки нашего проекта. В сентябре 2018 года я сформулировал 75 тем для обсуждения – как для рабочей группы, так и для экспертного сообщества. Большая часть этих тем была основана на предложениях, реализованных в нашем проекте Избирательного кодекса, хотя небольшая часть стала реакцией на новеллы избирательного законодательства, внесенные в 2012—2017 годах (подробнее о темах будет сказано в разделе «Вопросы, на которые отвечали эксперты»).

В ноябре 2018 года я, получив одобрение Э. А. Памфиловой, запустил экспертный опрос. Он включал три анкеты. Одна анкета (№1, 18 вопросов) касалась срочных изменений избирательного и партийного законодательства. другая (№3, 13 вопросов) касалась юридических и юридико-технических проблем, связанных с кодификацией избирательного законодательства. Наиболее обширной была анкета №2, которая содержала те самые 75 тем, сформулированных в сентябре. Помимо ответов «да» или «нет», в ней предусматривалась возможность оставлять комментарии по каждой теме, и многие эксперты этой возможностью воспользовались.

Когда я стал изучать комментарии, я осознал, что просто обязан: 1) ознакомить с наиболее содержательными комментариями научное и экспертное сообщество, а также политиков; 2) дать собственные комментарии по всем обсуждаемым темам. Так возник замысел этой книги.

Я выражаю благодарность всем экспертам, согласившим-

ся ответить на вопросы анкеты и проделавшим эту достаточно трудоемкую и квалифицированную работу.

Экспертный опрос

Вопросы, на которые отвечали эксперты

Как было сказано в «Предисловии», я подготовил 75 тем для обсуждения, и эти темы были сформулированы в качестве вопросов анкеты №2. В основу большинства тем были положены предложения, реализованные в нашем проекте Избирательного кодекса, работа над которым была завершена в 2011 году.

Поскольку речь шла именно о темах для обсуждения, я старался формулировать вопросы в достаточно общей форме, чтобы эксперты могли предлагать разные варианты. Впрочем, некоторые вопросы были сформулированы довольно конкретно. Например, вопрос №2, где предлагалась конкретная избирательная система для выборов в Государственную Думу – смешанная связанная. Чаще, однако, предлагались не очень конкретные изменения в определенном направлении, при этом в скобках могли указываться более конкретные варианты (так, например, было с вопросом №26 о дне голосования). В некоторых случаях допускались изменения в разных, в том числе противоположных на-

правлениях – примером может служить вопрос №14 о строке «против всех». Были также вопросы, сформулированные совсем неконкретно, например, вопрос №52: пересмотреть ограничения на проведение агитации. Некоторые эксперты выражали недоумение по поводу таких формулировок. Однако эти формулировки были рассчитаны на тех, у кого есть собственные конкретные предложения по данным вопросам.

Некоторые вопросы касались тем, которые обсуждались при подготовке проекта Избирательного кодекса, но по ним мы тогда решили сохранить статус-кво. Это вопрос №16 о восстановлении порога явки и вопрос №54 об отмене «дней тишины». Поскольку эти вопросы продолжают активно обсуждаться в экспертной среде, я счел необходимым включить их и в свою анкету. Отмечу также вопрос №75 об отзыве депутатов и должностных лиц, который также обсуждался, но решения по нему тогда принято не было.

Ряд вопросов возник как реакция на новеллы 2012—2017 годов. Это вопрос №39 о муниципальном фильтре, вопрос №41 о количестве подписей избирателей, вопрос №61 о голосовании по месту нахождения и вопрос №71 о сроках оспаривания итогов голосования и результатов выборов. Вопрос №59 о сборе пожертвований через Интернет связан с идеей, возникшей в последние годы, также недавно появился и один из вариантов ответа на вопрос №42 – сбор подписей избирателей через портал Госуслуг.

Некоторые вопросы выходят за рамки предмета Избира-

тельного кодекса. Это вопросы №29—33, касающиеся регулирования деятельности политических партий, а также вопрос №73 об инициировании общероссийского референдума, который должен регулироваться федеральным конституционным законом. Есть также вопрос №55 о регулировании политической рекламы вне рамок избирательной кампании — здесь остается неясным, должен ли он быть отражен в Избирательном кодексе, в Федеральном законе «О рекламе» или стать предметом отдельного федерального закона.

Состав экспертов

Всего анкеты были разосланы примерно тремстам экспертам. На вопросы анкеты №1 ответил 121 эксперт, на вопросы анкеты №2 немного меньше – 108 экспертов. Далее приводится состав экспертов, ответивших на вопросы анкеты №2.

Юридическое образование имеют 38 экспертов, из них 7 – доктора юридических наук, 11 – кандидаты юридических наук плюс у одного – степень Ph. D. in Legal Science. Один из кандидатов юридических наук имеет также степень доктора исторических наук.

12 экспертов имеют степень доктора политических наук, один – доктора исторических наук (помимо уже отмеченного), 7 – кандидаты политических наук (плюс один имеет степень Ph. D. in Social and Political Sciences), 8 – кандидаты исторических наук, по одному кандидату социологических и философских наук.

Всего ученую степень имеют 67 экспертов. Помимо отмеченных, это два доктора экономических наук, три кандидата экономических наук, три кандидата физико-математических наук, три кандидата технических наук, два кандидата географических наук, по одному кандидату биологических, химических, филологических наук и искусствоведения.

Для того чтобы оценить, насколько ответы зависят от специальности экспертов, я разделил всех экспертов на три

группы. К первой отнесены все, имеющие юридическое образование (юристы, 38 человек). Ко второй – доктора и кандидаты политических, исторических, социологических и философских наук (условно – политологи, 32 человека). Четыре эксперта попали в обе группы. В третью группу (остальные) включены 42 человека.

У многих экспертов есть опыт работы в избирательных комиссиях разного уровня – от УИК до ЦИК. Два эксперта ранее возглавляли избирательные комиссии субъектов РФ, один был зам. председателя. Три эксперта в настоящее время являются членами избирательной комиссии субъекта РФ. Четверо ранее были депутатами Государственной Думы, еще несколько – депутатами региональных парламентов. Один – действующий депутат регионального парламента, несколько действующих муниципальных депутатов.

Всего эксперты представляют 30 регионов. Москвичей почти половина – 51. Есть представители республик Карелия и Саха (Якутия), Алтайского, Краснодарского, Пермского и Ставропольского краев, Амурской, Астраханской, Волгоградской, Воронежской, Ивановской, Иркутской, Калининградской, Калужской, Кемеровской, Московской, Нижегородской, Новгородской, Новосибирской, Ростовской, Рязанской, Самарской, Саратовской, Свердловской, Тамбовской, Тверской, Томской, Челябинской областей и Санкт-Петербурга.

Общие итоги опроса

Экспертам предлагалось отвечать на вопросы «да» или «нет», кроме того, в отдельной колонке они могли оставить комментарий. При обработке результатов приоритет был за ответами «да» или «нет»: даже если из комментария можно было сделать вывод, что ответ должен быть иным, засчитывался ответ, данный экспертом. Если не было указано ни «да», ни «нет», то при наличии комментария вывод делался из него.

Отсутствие ответа и комментария, ответы типа «затрудняюсь», «не имею мнения», «не имеет значения», а также отсутствие ответа «да» или «нет» с комментарием, из которого неясна четкая позиция, объединялись в вариант «затруднился ответить».

По результатам такой обработки получилось, что только четыре предложения получили поддержку менее половины опрошенных экспертов. Это предложение №24 о разукрупнении избирательных участков, предложение №36 о снятии запрета на выдвижение членов других партий, предложение №54 об отмене «дней тишины» и предложение №64 о пересмотре итогового протокола УИК. Кроме того, предложение №57 о разрешении тратить небольшие суммы помимо избирательного фонда получило поддержку ровно половины экспертов. Остальные 70 предложений поддержаны более поло-

виной экспертов.

Поддержку более двух третей экспертов получили 52 предложения, более 75% – 41, более 80% – 32, более 90% – 8.

По многим предложениям не было большой разницы между позициями юристов, политологов и остальных экспертов, а также между позициями москвичей и представителей регионов. Однако по ряду предложений разница была ощутимая. Подробнее результаты опроса будут указаны в разделах, посвященных каждому предложению.

Наиболее консервативный из экспертов поддержал 21 предложение, наиболее радикальный – 74.

Главный вывод, который можно сделать: большая часть предложений поддерживается экспертным сообществом. При этом предложения предполагают достаточно существенную правку избирательного и смежного законодательства и охватывают практически все его разделы.

Со стороны представителей органов власти в течение последнего десятилетия нередко слышатся утверждения, что российское избирательное законодательство оптимально и не требует кардинальных изменений (что не мешает им вносить в него изменения по несколько раз в год). Результаты опроса однозначно свидетельствуют: экспертное сообщество не считает российское избирательное законодательство оптимальным. Практически по всем разделам требуются кардинальные изменения. И без этих изменений вряд ли

можно ожидать существенного повышения доверия российских граждан к выборам.

Анализ комментариев свидетельствует также о том, что по многим вопросам существует широкий спектр экспертных мнений. Частично такое разнообразие мнений можно считать объективно обусловленным сложным характером избирательных правоотношений, необходимостью во многих случаях поиска баланса между обеспечением прав различных категорий участников выборов. В то же время представляется, что спектр мнений мог бы быть и не столь широким и по ряду вопросов можно было бы достичь консенсуса, если бы в научной и экспертной среде удалось провести содержательные дискуссии, а также если бы были проведены необходимые научные исследования по многим вопросам. По отдельным вопросам даже в экспертной среде остаются широко распространенными мифы, препятствующие более глубокому пониманию проблемы.

Отдельно отмечу, что некоторые вопросы были мной не вполне удачно сформулированы, что вызвало затруднения среди большого числа экспертов, и они не смогли верно оценить предложения. Это хорошо видно даже по числу ответов, отнесенных к категории «затрудняюсь ответить». Если по большинству вопросов таких ответов было не больше 6, то по восьми вопросам их число превышало 15. Судя по всему, я переоценил степень знакомства экспертного сообщества с нашим проектом Избирательного кодекса РФ

и с моими публикациями по вопросам избирательного права.

С другой стороны, в ходе анализа комментариев я еще больше укрепился во мнении, что в избирательном законодательстве очень многие вопросы взаимосвязаны. С этой точки зрения разделение вопросов на весьма узкие темы оказалось не очень удобным. Далеко не все эксперты смогли почувствовать взаимосвязь между этими темами. Впрочем, комментарии части экспертов показали, что они такую взаимосвязь понимают.

Итоги опроса по темам

В каждой теме сначала идет формулировка вопроса, какой она была в анкете. Затем результаты опроса. Далее идут комментарии экспертов, сгруппированные по содержанию. При этом в начале идут одобрительные комментарии, а в конце – критические.

Для этого были отобраны комментарии 65 экспертов, давших согласие на публикацию, которые автор книги счел наиболее содержательными. Список этих экспертов приведен в Приложении.

Завершает каждую тему комментарий автора книги.

Тема 1. Пассивное избирательное право

Отказаться от ограничений пассивного избирательного права, не предусмотренных Конституцией РФ – по судимости, иностранному гражданству и т. п. Как вариант – смягчение или снятие некоторых ограничений (в частности, снятие ограничений из-за наличия вида на жительство в другом государстве). Аналогично пересмотр ограничений на членство в избирательных комиссиях.

«Да» ответили 82 эксперта (76%), «нет» – 24, затруднились 2. Среди юристов «да» ответили 68%, среди политологов – 78%, среди остальных – 81%. Среди москвичей «да» ответили 78%, среди представителей регионов – 74%.

Худолей Д. М. Это конституционные права, они могут ограничиваться только Конституцией, иное толкование приводит к ограничению принципа демократии (что мы и наблюдаем в настоящее время).

Федин Е. В. Каждое из ограничений пассивного избирательного права должно иметь четкое, ясное, принимаемое обществом обоснование, почему ограничение необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, а также почему для таких целей недостаточно менее значи-

тельного ограничения.

Вилков А. А. При условии, что все эти данные в обязательном порядке будут присутствовать в информации о кандидате. Это позволит минимизировать возможности злоупотреблений против «неугодных» кандидатов.

Давидис С. К. Оценку этим сведениям о кандидатах следует оставить избирателям. Деятельность членов избирательных комиссий достаточно регламентирована, чтобы указанные обстоятельства не были препятствием для их членов.

Елаев А. А. Ограничения для участия в выборах в органы представительной (законодательной) власти не должны зависеть от воли исполнительной или судебной власти, а определяться только волей избирателей, соответственно ограничение по гражданству или судимостям должно быть только в крайних случаях и только для должностей, связанных с обслуживанием государственной тайны. В избирательных комиссиях у членов такого нет, у депутатов есть только начиная от Госдумы.

Милов В. С. Чем препятствует судимость или иностранное гражданство эффективному осуществлению публичных властных полномочий? Пусть избиратели решают, насколько это является проблемой – ведь эта информация будет общедоступной.

Макашкин А. В. Сведения о судимости указываются в бюллетенях – граждане таким образом информированы и могут принимать решения. По иностранному гражданству: целесо-

образно оставить запрет на выборах президента и Госдумы, а на остальных – отменить.

Покровская О. Л. Можно для начала снять указанные ограничения пассивного избирательного права на выборах органов местного самоуправления.

Лушникова Т. А. Частично. Вернуться к неуказанию погашенной судимости по легким статьям, снять ограничение на вид на жительство. Оставить запрет на двойное гражданство и судимых по тяжким и особо тяжким статьям. Аналогично с членством в комиссиях.

Белов С. А., Алехина И. А. Возможно, стоит подумать об ограничении избирательных прав за преступления политического характера. Нормы 67-ФЗ в части, лишаящей гражданина Российской Федерации, получившего вид на жительство на территории иностранного государства, возможности быть членом территориальной избирательной комиссии с правом решающего голоса, являлись предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ (Постановление №14-П от 22.06.2010) и были признаны не соответствующими Конституции РФ. Указанные нормы на сегодняшний день не исключены из текста закона.

Черепанов В. А. Считаю, что для устранения абсолютной и беспредельной власти законодателя при ограничении избирательных прав принцип соразмерности в его формулировке, данной Конституционным Судом, подлежит закреплению в федеральном законе. Установить дифференциро-

ванное ограничение пассивного избирательного права в зависимости от общественной опасности преступления и личности преступника, а также назначенного наказания. Как вариант: установить, что при условном осуждении к лишению свободы такое ограничение распространяется только на период до погашения или снятия судимости.

Черников В. А. Полагаю, что снятие таких ограничений должно компенсироваться ограничением пассивного избирательного права для лиц, отбывавших наказание по особо тяжким статьям против личности и общества.

Михалева Г. М. Полное снятие запретов, так как законодательно не запрещено другое гражданство и вид на жительство.

Берлявский Л. Г. Ограничения из-за наличия вида на жительство в другом государстве должно быть отменено в любом случае, так как Европейская хартия местного самоуправления уже предоставила такого рода лицам право голосовать на местных выборах и местном референдуме на началах взаимности.

Радкевич С. Б. Наличие вида на жительство в другом государстве точно не должно быть ограничением.

Молчанов О. А. Нужно привести избирательное законодательство в соответствие с законодательством о гражданстве. Гражданин РФ пользуется правами и несет обязанности гражданина РФ вне зависимости от наличия у него гражданства иного государства.

Шалаев Н. Е. В отсутствие договоров о двойном гражданстве с другой страной РФ рассматривает человека более чем с одним гражданством исключительно как гражданина РФ. Следовательно, оглядка на иные гражданства в данном случае есть отступление от этого принципа и непоследовательность правовой нормы.

Ковин В. С. Наличие второго гражданства не освобождает лицо от обязанностей соблюдать российское законодательство, Конституцию, сохранять верность стране, соответственно и не должно ограничивать его политические права. Второе гражданство – не преступление. Депутатство, особенно на региональном и местном уровнях, не связано с доступом к гостайне и секретности.

Крыжов С. Б. Да – на местных и региональных выборах и в избиркомах. На федеральных выборах – оставить ограничения по гражданству и виду на жительство.

Лебедев А. В. На выборах в федеральные органы власти смягчений не нужно, на региональных и муниципальных убрать: потому что это фикция и узнать о гражданстве можно только через компромат.

Макаренко Б. И. Отменить еще одно ограничение – на наличие счетов за рубежом. Подобные ограничения практически нигде не встречаются. Лучше отменить совсем.

Салин П. Б. Конституция принималась в 1993 году в другой политической реальности, введение дополнительных ограничений на уровне законов целесообразно (такая воз-

возможность предусмотрена Конституцией), каждое ограничение нужно рассматривать отдельно.

Асеев С. Ю. Конституция не раскрывает весь перечень объективно оправданных цензов.

Широ М. С. На сегодняшний день в РФ ограничения незначительны. Кроме того, наличие вида на жительство в другом государстве может породить риск влияния этого государства на внутреннюю политику РФ.

Лысов В. И. Не актуально. Отказ от ограничений пассивного избирательного права, на мой взгляд, не является насущной проблемой.

Курбангалеева Е. Ш. В реальности ограничения на участие (судимость и вид на жительство и пр.) позволяют более требовательно подходить к формированию списка кандидатов, причем, это в равной степени относится и к правящей партии, и к оппозиции.

Боброва Н. А. Интересам какого государства будут служить депутаты, имеющие гражданство или вид на жительство другого государства? Институт гражданства имманентно связан с избирательным правом и наоборот.

Волков Н. Ю. Криминализация страны и так достаточно высока. Допуск к выборам судимых только ухудшит ситуацию. Гражданин с видом на жительство в другом государстве может быть не очень мотивирован в выполнении обещаний избирателям, ему самому здесь жить не обязательно.

Комментарий автора:

Вопрос, как видно, вызвал оживленную дискуссию. Не претендуя на то, чтобы поставить в этой дискуссии точку, выскажу свою позицию.

Вопрос о том, позволяет ли Конституция РФ вводить дополнительные ограничения пассивного избирательного права, продолжает обсуждаться, хотя Конституционный Суд высказался по этому поводу однозначно – позволяет. Видимо, это так, хотя бы потому, что статья 32 Конституции не предусматривает совершенно необходимых возрастных цензов.

Однако все это не отменяет закрепленного в статье 55 Конституции принципа соразмерности, согласно которому любые ограничения возможны 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. И каждое из обсуждаемых ограничений должно в первую очередь пройти тест на соответствие данным целям и адекватность ограничений указанным целям.

Однако даже тогда, когда ограничение можно считать соответствующим требованиям Конституции, его не всегда следует считать оптимальным с точки зрения его влияния на демократическое развитие страны. Этот вопрос нужно рассматривать отдельно.

Если же обсуждать конкретные ограничения, то наиболее спорным и наименее обоснованным следует считать ограничения из-за вида на жительство в другом государстве.

На этот счет есть конкретное постановление Конституционного Суда РФ (уже упомянутое коллегами Постановление №14-П от 22.06.2010). Хотя в нем рассматривался только вопрос о праве гражданина, имеющего вид на жительство, быть членом ТИК, выраженную в нем правовую позицию следует учитывать в более широком контексте. Вот что написано в мотивировочной части Постановления Конституционного Суда:

«При этом наличие у гражданина Российской Федерации вида на жительство на территории иностранного государства само по себе не приводит к возникновению между ним и соответствующим иностранным государством постоянной и распространяющейся на все сферы сопряжения индивида и государства политико-правовой взаимосвязи, равноценной по своему содержанию и значению гражданству Российской Федерации...

Соответственно, предоставление гражданину Российской Федерации вида на жительство на территории иностранного государства – в отличие от получения им иностранного гражданства – не может свидетельствовать об объективном снижении для такого гражданина ценности его политико-юридической связи с Российской Федерацией... Исходя из этого предоставление гражданину Российской Федерации вида на жительство на территории иностранного государства само по себе не может служить достаточным основанием такого ограничения его прав и свобод, вытекающих

из российского гражданства, возможность которого допускается по смыслу статьи 62 (часть 2) Конституции Российской Федерации в отношении граждан Российской Федерации в случае наличия у них гражданства иностранного государства...

Соответственно, ограничение права граждан Российской Федерации, имеющих вид на жительство на территории иностранного государства, на участие в управлении делами государства в качестве члена территориальной избирательной комиссии с правом решающего голоса не согласуется с конституционным принципом равенства прав и свобод граждан, не обусловлено конституционно признаваемыми целями, приводит к искажению самого существа данного конституционного права, необоснованно ставя под сомнение лояльность таких граждан по отношению к своему государству, на которое Конституцией Российской Федерации (статья 21, часть 1) возлагается обязанность охранять достоинство личности».

Полагаю, что из этого текста следует недопустимость любых ограничений по основанию наличия вида на жительство в другом государстве, а не только ограничения на членство в ТИК. Добавлю еще, что эти ограничения, на мой взгляд, нарушают и часть 2 статьи 19 Конституции РФ, гарантирующую равенство прав и свобод человека и гражданина в том числе независимо от места жительства.

Что касается ограничений из-за наличия гражданства

иностранного государства, то часть 2 статьи 62 Конституции РФ предусматривает возможность таких ограничений. Их целесообразность и соразмерность следует обсуждать отдельно, в том числе и в отношении права участвовать в региональных и муниципальных выборах, а также права быть членом избирательных комиссий. В частности, стоит иметь в виду, что запрет российским гражданам, имеющим иностранное гражданство или вид на жительство в другом государстве, быть членами УИК серьезно осложняет формирование УИК на зарубежных избирательных участках, о чем неоднократно говорил и писал Ю. Б. Бочаров³.

Соразмерность многих ограничений по судимости тоже вызывает вопросы. Никто из экспертов здесь не отметил, что пассивного избирательного права лишены не только лица, осужденные за уголовные преступления, но и подвергнутые административному наказанию по двум статьям КоАП. При этом сами эти статьи достаточно спорны, и практика по ним подчас неадекватная: наказанию за демонстрацию нацистской символики подвергаются люди, используя эту символику в антифашистских публикациях. Однако в любом случае несоразмерность деяния и ограничений должна быть очевидна.

Что касается ограничений по судимости, то я бы отметил две проблемы. Первая касается ограничений для лиц со сня-

³ Бочаров Ю. Б. Электоральные процессы за рубежом как зеркало российской демократии // Коммуникология. 2016. Т. 4. №4. С. 77—84

той или погашенной судимостью. Они подрывают смысл самого института снятия и погашения судимости, поскольку этот смысл именно в том, что граждан считается искупившим вину и не должен далее подвергаться каким-либо ограничениям.

Вторая проблема связана с вопросом о тяжести преступления. Согласно статье 15 УК РФ, в качестве критерия ограничения категорий тяжких и особо тяжких преступлений от преступлений средней тяжести названы только максимальные сроки наказания в виде лишения свободы (не выше пяти лет – за умышленные преступления средней тяжести, до 10 лет – за тяжкие преступления, свыше 10 лет или более строгое наказание – за особо тяжкие преступления). Здесь, как это часто бывает, юридический и обыденный смысл расходятся. Но ведь для обоснования ограничений обычно используется именно обыденный смысл. Как верно, на мой взгляд, отметил судья Конституционного Суда РФ К. В. Арановский в особом мнении к Определению от 09.11.2017 №2508-О, «условное осуждение обычно свидетельствует об умеренной степени общественной опасности деяния, даже если уголовный закон относит его к тяжким преступлениям. Опасность деяния определяет не только закон, но и суд, который оценивает его реальную тяжесть в акте осуждения и в назначенном наказании. Если суд решил, что деяние не заслуживает реального лишения свободы и следует обойтись условным осуждением, это отражает тяжесть со-

деянного в смысле характера и степени общественной опасности».

Именно поэтому я полагаю, что квалификация преступления на основе статьи 15 УК РФ не может лежать в основе дифференциации ограничения пассивного избирательного права как не отражающая реальную степень общественной опасности кандидата.

Тема 2. Избирательная система для выборов в Государственную Думу

Для выборов в Государственную Думу заменить смешанную несвязанную систему на смешанную связанную (подобную германской).

«Да» ответил 61 эксперт (56%), «нет» – 32, затруднились 15. Среди юристов «да» ответили 63%, среди политологов – 56%, среди остальных – 52%. Среди москвичей «да» ответил 41%, среди представителей регионов – 70%.

Михалева Г. М. Лучше отражает позиции партий и интересы избирателей.

Худолей Д. М. Несвязанная система не исключает вероятности победы на выборах партии меньшинства.

Авдонин В. С. Несвязанная система – это фактически второе голосование за одних и тех же. Масса злоупотреблений, манипуляций, сговоров в связи с участием одних и тех же в двух несвязанных голосованиях.

Ковин В. С. Мажоритарная часть не должна нарушать баланс партийно-идеологических предпочтений, продемонстрированных при голосовании по пропорциональной части.

Завадская М. А. Полностью поддерживаю, однако стоит иметь ввиду, что смешанная система подразумевает нефиксированное количество думских мандатов, а число депутатов закреплено в Конституции.

Милов В. С. Германская система имеет свои недостатки.

Вилков А. А. Несмотря на то, что смешанная связанная избирательная система более оптимальна с точки зрения возможностей учета личностной и партийно-идеологической мотивации голосования граждан, в современной России ее сложность при подсчете голосов объективно мешает формированию доверия.

Макаренко Б. И. Связанная система хорошо работает при наличии стабильных и авторитетных партий – без них эффект скорее будет обратным.

Медведев Ю. С. Ныне действующую систему менять надо, однако германский вариант мне не кажется оптимальным, поскольку такая система: 1) может поощрять манипулятивные стратегии выдвижения кандидатов (при этом такая система будет давать эффекты, близкие к эффектам нынешней смешанной несвязанной системы со всеми ее недостатками – стоит ли игра свеч?), 2) трудна для понимания избирателями.

Коргунок Ю. Г. В наших условиях мы повторим опыт скорее Албании, чем Германии.

Гришин Н. В. В условиях России эта система может дать те же эффекты, что и в Венесуэле и т. д.

Волков Н. Ю. Непонятно, как бороться с «партийными самовыдвиженцами».

Козлов В. Н. Лучше оставить действующую, простую и понятную избирателям.

Макаркин А. В. Часто менять системы не надо.

Комментарий автора:

В своих комментариях некоторые критически настроенные эксперты взамен предложили другие избирательные системы. Эти комментарии я не стал приводить, так как обсуждение всех возможных избирательных систем может длиться бесконечно. Здесь я обсуждаю только два варианта избирательной системы для выборов в Государственную Думу – действующую модель смешанной несвязанной (параллельной) системы и предлагаемую нами смешанную связанную систему, аналогичную (но не идентичную) германской.

Смысл смешанной системы – в соединении достоинств мажоритарной и пропорциональной систем и минимизации их недостатков. Однако в смешанной несвязанной системе главное достоинство пропорциональной системы – соответствие состава парламента партийным предпочтениям избирателей – теряется. Партия-лидер за счет доминирования в одномандатных округах получает завышенное представительство, и часто возникает эффект «сфабрикованного большинства», когда партия, не имеющая поддержки большинства избирателей, получает более половины мандатов.

Главная особенность смешанной связанной системы германского образца – то, что пропорционально итогам голосования за партии распределяются все мандаты, а не половина мандатов, как в случае параллельной системы. Это позволяет сохранить главное достоинство пропорциональной систе-

мы (примечательно, что сами немцы называют свою систему персонализированной пропорциональной). Правда, здесь следует сделать оговорку: если в значительной части одномандатных округов не будут избраны независимые кандидаты, а также кандидаты от партий, не участвующих в выборах по спискам или не преодолевших заградительный барьер.

Именно на этот фактор чаще всего обращают внимание критики германской системы. Они опасаются, что в условиях неразвитой партийной системы смешанная связанная система будет стимулировать манипуляции, в частности, партии (особенно «партия власти») начнут прятать своих кандидатов под маской самовыдвиженцев.

Я же полагаю, что такие опасения сильно преувеличены, во всяком случае в отношении России. Мы уже неоднократно слышали прогнозы, согласно которым «Единая Россия» должна была уже давно перейти к такой тактике. Однако этого не происходит (за исключением Москвы, и то в ограниченном масштабе), по-видимому, из-за понимания того, что подобная тактика будет для партии разрушительна.

Кроме того, в последние годы у нас возникли предложения по корректировке смешанной связанной системы, которые должны препятствовать подобным манипуляциям. Речь, в частности, идет о замене одномандатных округов на двух- и трехмандатные при сохранении у избирателя одного голоса. Возможны и некоторые другие вариации⁴.

⁴ Любарев А. Е. Избирательные системы: российский и мировой опыт. М.: РОО

Что касается других критических замечаний, то они менее существенны. Действительно, в Германии система выборов предусматривает возможность увеличения числа мандатов в бундестаге. Однако это положение нетрудно скорректировать, что уже сделано в проекте Избирательного кодекса РФ.

А вот утверждение о том, что смешанная связанная система может быть сложна и непонятна избирателям, я считаю абсолютно ошибочным. Сам процесс голосования при связанной и несвязанной системах вообще никак не различается. Никаких различий нет и на промежуточных стадиях подсчета голосов. Различия только в действиях ЦИК по распределению мандатов. Но в этот процесс большинство избирателей не вникает, а квалифицированные эксперты разобраться смогут. Зато результат наверняка избирателям окажется более понятен, поскольку доля мандатов у партий при связанной системе будет ближе к доле поданных за них голосов, чем при несвязанной.

Тем не менее, я должен констатировать, что экспертная поддержка этой идеи пока слишком слабая. Учитывая сопротивление, которое данная идея встречает у представителей «партии власти», экспертная поддержка на уровне 56% явно недостаточна, чтобы такое сопротивление преодолеть.

Тема 3. Ограничения избирательных систем для муниципальных выборов

Не допускать права региональных законодателей ограничивать муниципальным образованиям возможности выбора избирательной системы для муниципальных выборов.

«Да» ответили 90 экспертов (83%), «нет» – 12, затруднились 6. Среди юристов «да» ответили 79%, среди политологов – 81%, среди остальных – 86%. Среди москвичей «да» ответили 82%, среди представителей регионов – 84%.

Михалева Г. М. В соответствии с подписанными РФ международными документами (Хартия местного самоуправления).

Авдонин В. С. Ограничивает произвол и манипулирование.

Крыжов С. Б. Московская область доходила до того, чтобы для каждого муниципальных выборов определять избирательную систему. Критерий был, очевидно, в создании лучших условий для конкретных «своих» кандидатов. И сейчас законом области при создании городских округов определяется избирательная система в каждом конкретном случае своя. Критерии выбора, похоже, те же.

Лушникова Т. А. Согласна, так как мунвласти не входят в систему госвласти, региональные запреты смотрятся странно.

Галямина Ю. Е. Абсолютно согласна. Местное самоуправление – самостоятельный политический субъект.

Лебедев А. В. Местное самоуправление должно развиваться самостоятельно.

Ковин В. С. Местные сообщества должны быть самостоятельны в выборе способов формирования своих органов власти и в выборе их места в системе управления.

Федин Е. В. Хорошо бы, если бы вопрос определения избирательной системы, применяемой для выборов на муниципальном уровне, был полностью в ведении МСУ.

Лысов В. И. Необходимо, чтобы у муниципальной власти было больше возможностей для маневра.

Широ М. С. Местное самоуправление должно получить больший объем политической свободы, в противном случае оно превращается в хозяйствующую организацию, что противоречит основам гражданского общества.

Черников В. А. При этом в федеральном законе необходимо ввести допускаемые варианты избирательных систем, из которых смогут выбирать муниципальные образования.

Надеждин Б. Б. Должны быть варианты систем на федеральном уровне, выбирает муниципалитет.

Вилков А. А. Возможность выбора избирательной системы для муниципальных выборов должна регулироваться федеральным законом.

Загребной Ю. Л. Необходимо в федеральном законодательстве установить единый формат.

Асеев С. Ю. Нормы должны быть не императивными, а рамочными, допускающими выбор с учетом особенностей региона.

Елаев А. А. Вопрос неоднозначный, так как часто сами муниципалитеты в формировании избирательных систем занимаются «подгонкой под ответ». Оптимальным было бы утверждение избирательной системы для всего субъекта в целом.

Курбангалеева Е. Ш. По смыслу муниципальная власть автономна и независима от госвласти, однако, пока межбюджетный процесс выстроен таким образом, что регион забирает на себя от МО основные бюджетные полномочия, а федеральный центр – от регионов, вряд ли что-то надо менять и отдавать на откуп МО. Пусть определяет регион.

Комментарий автора:

Мне не вполне понятна позиция тех экспертов, которые пишут о самостоятельности муниципального образования в выборе избирательной системы. Если они имеют в виду полную, никем и ничем не ограниченную самостоятельность, то с этим невозможно согласиться.

Избирательная система должна регулироваться законом. Муниципальные власти не принимают законы – только нормативные акты, весьма ограниченные по объему. Да и нет на муниципальном уровне возможности готовить полноценные законы.

Поэтому вопрос только в том, допускать ли ограниче-

ния муниципальных избирательных систем, устанавливаемые региональными законами, или все такие ограничения устанавливать федеральным законом?

Часто высказывается мнение, что из центра региона виднее, чем из Москвы. Однако практика такое мнение не подтверждает. Анализ показывает, что региональные законодатели часто (точнее, почти всегда) неоправданно ограничивают муниципальные образования в выборе избирательной системы. Они оказываются слишком заинтересованными в том, чтобы получать «нужные» результаты муниципальных выборов.

Наше предложение – чтобы все ограничения устанавливались федеральным законом (что полностью соответствует статье 55 Конституции РФ). Это не означает унификацию, навязываемую из Москвы. Напротив, предлагается, чтобы в федеральном законе (Избирательном кодексе) был предусмотрен широкий круг избирательных систем, допускаемых на муниципальном уровне, из которого муниципальные образования могли бы свободно, без оглядки на региональные власти, выбирать ту систему, которая им больше всего подходит.

Тема 4. Преференциальные избирательные системы

Дать возможность субъектам РФ и муниципальным образованиям применять преференциальные избирательные системы (в которых избиратель ранжирует кандидатов в соответствии со своими предпочтениями).

«Да» ответили 85 экспертов (79%), «нет» – 17, затруднились 6. Среди юристов «да» ответили 76%, среди политологов – 78%, среди остальных – 83%. Среди москвичей «да» ответили 76%, среди представителей регионов – 81%.

Худолей Д. М. Считаю эту систему наиболее удачной для проведения любых выборов (федеральных, региональных и местных), в том числе, и должностных лиц (Президента РФ, губернаторов и пр.).

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.