

Общественный проект

по созданию

Избирательного кодекса Российской Федерации

Ассоциация некоммерческих организаций «В защиту прав избирателей «ГОЛОС»

109028, Москва, Покровский бульвар, д. 8, стр. 2а. Тел./факс: (495) 234-59-39. Эл.почта: golos@golos.org. Сайт: www.golos.org

Экспертный «круглый стол» на тему: «Регулирование избирательной системы в Избирательном кодексе». 10 февраля 2009 года

СТЕНОГРАММА

Часть первая.

Шибанова Л.В.: Уважаемые коллеги, добрый день. Мы начинаем наше очередное заседание экспертного стола по обсуждению проекта Избирательного кодекса. Напоминаю, что последнее заседание у нас прошло 25 ноября в этом же зале. Двадцатого декабря, через месяц, мы аналогичное мероприятие провели в Санкт-Петербурге с группой петербургских экспертов и при поддержке Межрегиональной электоральной сети. Надо сказать, что в Санкт-Петербурге нам удалось провести большую часовую телепередачу, которая, я считаю, имела хороший отклик в прессе. А звонки телезрителей в наш прямой эфир показали заинтересованность граждан в нашем общественном проекте. Аркадию Ефимовичу пришлось много и подробно отвечать на многочисленные вопросы.

Тема нашего Экспертного круглого стола – «Регулирование избирательной системы в Избирательном кодексе». Как мне кажется, эта тема очень спорная, поэтому мы ожидаем больше оппонентов, более развернутую дискуссию. На сайте golos.org была запущена дискуссионная площадка для экспертного сообщества. Всем, кто в прошлой анкете отметил, что желает участвовать в этом форуме, мы рассылали логин и пароль, но если вдруг у кого-то сейчас из присутствующих не окажется выхода на данный форум, то вы можете подойти в перерыве к Григорию Аркадьевичу.

В целом, мы очень вам благодарны за активное участие, потому что действительно много было комментариев от экспертов, и это самое главное в нашем проекте. Безусловно, мы ищем дополнительные ресурсы для того, чтобы шире вести обсуждения в регионах. Когда мы приезжаем в регион, у нас проходит ряд встреч. Была встреча в Татарстане на кафедре Казанского университета, были встречи в Краснодаре, в Ставрополе. Академическая среда очень активно готова включиться в обсуждение проекта Кодекса, и мы даже получили заинтересованность напрямую от председателя избирательной комиссии Татарстана, в частности, вчера звонил нам и интересовался проектом председатель Астраханской избирательной комиссии господин Покровский. И я вам даже скажу более того, в Татарстане даже «Единая Россия» проявила инициативу и предложила провести совместную дискуссию по этому вопросу. То есть в регионах такой интерес реально есть.

Надо сказать, что за прошедшие два с половиной месяца после последней нашей встречи проведена большая работа. Если вы посмотрели на сайт, то вы увидели, что внесены изменения

в структуру Кодекса и написаны новые главы и статьи. Я передаю слово Аркадию Ефимовичу Любареву – он более подробно вас ознакомит со всем, что мы получили от экспертов и какие изменения внесены.

Любарев А.Е.: Спасибо. Дорогие коллеги, я начну с того, что кратко скажу, как идет работа над проектом Избирательного кодекса. Я на Круглом столе в прошлом ноябре говорил о том, что мы собираемся начать с ключевых вопросов. Я тогда думал, что первым вопросом, с чего мы начнем, будут избирательные права граждан. Но оказалось удобнее начать с другого, тоже ключевого вопроса – с вопроса об избирательных системах. В какой-то степени это было вызвано субъективным фактором в том смысле, что этот вопрос мною уже был, так сказать, к этому времени проработан. Я, собственно говоря, не буду скрывать, что здесь реализованы положения моей кандидатской диссертации, и поэтому вот с этого было начать легче. Поэтому в первую очередь была подготовлена глава три, по избирательным системам, и затем то, что непосредственно связано с этим вопросом – это статьи, касающиеся методик распределения мандатов, разбиения списков на группы, избирательного бюллетеня, условий признания выборов несостоявшимися.

И в результате вот этой первой части работы был подготовлен первый выпуск, который был сделан в конце декабря, размещен на сайте и был разослан, насколько я знаю, участникам нашего сообщества. И далее по этой же схеме дальше мы пошли, то есть это те вопросы, которые тоже связаны с избирательными системами – это нарезка избирательных округов, глава седьмая, и тоже как бы по цепочке связанные с ней вопросы – регистрация избирателей, назначение выборов. То есть вот сейчас уже практически готов второй выпуск. И я думаю, в ближайшие дни он будет размещен на сайте.

Мы сейчас обсуждаем в основном первый выпуск, то есть то, что касается избирательных систем. Лилия Васильевна уже сказала, что у нас открыт форум на сайте голоса, но пока практически дискуссии особенной не получается, только господин Егоров в Петербурге и Олег Николаевич Каюнов пока начали обсуждать эту тему на форуме. Но я надеюсь, что, может быть, после этого заседания дело пойдет активнее, хотя, с другой стороны, помимо форума, нам важно обсуждение на Круглых столах, и просто все, кто, считает нужным что-то написать, – они могут писать непосредственно мне или непосредственно в «ГОЛОС». Вот Юрий Альбертович Дмитриев написал интересные замечания. И Борис Александрович Страшун, которому по состоянию здоровья сложно приходиться на наши Круглые столы, но он тоже активно по переписке вносит свой вклад в работу над Кодексом.

Вот теперь я перехожу собственно к теме нашего заседания – это избирательные системы. В своей пояснительной записке я выделил четырнадцать проблем, связанных с этим. Но я сейчас не буду останавливаться на каждой из этих проблем, но буду говорить о наиболее общих вещах. Естественно, вы потом, может быть, по любой из этих проблем выскажете свое мнение.

Первый вопрос – это вопрос о многообразии избирательных систем. Я здесь исхожу из того, что все избирательные системы имеют свои достоинства и недостатки и, что главное, что эти достоинства и недостатки по-разному проявляются в зависимости от множества факторов. И именно поэтому я не считаю возможным закреплять какую-то единую избирательную систему, а даю возможность регионам и муниципальным образованиям выбирать избирательную систему. Но есть альтернативная точка зрения, которую выразил Сергей Несторович Егоров на нашем форуме, который считает, что можно и нужно даже, по его мнению, выбрать единственную избирательную систему, которая будет наилучшей по выбранному нами критерию, и использовать только эту систему или, в крайнем случае, одну систему для федеральных, одну систему для региональных, и одну систему для муниципальных выборов. Если здесь среди участников есть сторонники такой точки зрения, то можно этот вопрос обсудить. Если все согласны с моим подходом, то, наверное, и обсуждать здесь необходимости нет.

Но вот один из наиболее принципиальных вопросов, по которому дискуссия точно будет, по крайней мере, вот один оппонент здесь есть – Олег Николаевич Каюнов. Это тот вопрос,

который уже обсуждался и на прошлом Круглом столе, – вообще о необходимости описания избирательных систем в Избирательном кодексе или в федеральном избирательном законодательстве. Вот я на этом вопросе хочу остановиться подробно, потому что вопрос, на мой взгляд, ключевой. Олег Николаевич на форуме даже такую бросил фразу, что, мол, если мы описываем избирательную систему, то тогда вообще зачем нужен этот самый Избирательный кодекс. Честно говоря, вопрос меня удивил. И я его переадресовываю Олегу Николаевичу: а если мы не описываем избирательную систему, то нужен ли вообще Избирательный кодекс?

Дело в том, что, если проанализировать, то окажется, что очень многие нормы избирательного законодательства, они как бы привязаны к вполне конкретным избирательным системам. Их нельзя написать чисто абстрактно. И если стать на позицию, что не надо описывать избирательную систему в Кодексе, то возникает вопрос: как быть? Здесь есть развилка – либо мы вообще не включаем в Избирательный кодекс те нормы, которые каким-то образом связаны с избирательными системами, а таких норм много, и тогда у нас Кодекс получится довольно дырявый. В общем, непонятно даже, что в нем останется. И вариант второй – описывать эти нормы только для какой-то одной избирательной системы или для двух избирательных систем. Но здесь опять же появляется развилка. Если мы поступаем так, то как быть в отношении других избирательных систем? Либо – вариант один – это фактически означает запрет на другие избирательные системы, либо – вариант второй – при использовании других избирательных систем уже те, кто эти системы использует, то есть, собственно говоря, региональные законодатели, полностью свободны и пишут их, как им заблагорассудится. То есть, при использовании этих избирательных систем у нас уже не будет никаких федеральных гарантий. Но, на мой взгляд, Избирательный кодекс нужен как раз для того, чтобы всегда были федеральные гарантии избирательных прав.

Я просто приведу один пример, чтобы была понятна проблема – вот система открытых списков. Если мы посмотрим нынешнее избирательное законодательство (скажем, статья об избирательном бюллетене), то мы увидим, что для открытых списков нужен совсем другой избирательный бюллетень. Значит, что? Либо мы говорим: раз эта система не может удовлетворять нашим требованиям об избирательном бюллетене, мы ее не можем использовать. И вариант второй – раз нет, тогда пусть они и пишут, как хотят. И мы видели, какие они варианты выбирали. Варианты, которые на самом деле избирательные права не гарантируют, в частности, когда ставится номер кандидата в списке, которого избиратель поддерживает. Мы просто анализировали и видели, как много в результате этого возникает ошибок. Чисто статистически это видно. Или другой аспект – скажем, протокол. В протоколе у нас отражаются по закону о гарантиях только голосования за партии при выборах по партийным спискам. А голосование при открытых списках, когда приходится избирателю голосовать персонально за кандидатов – эти данные уже в протокол не попадают – в региональных законах придумали, что это будет приложение к протоколу. Но по федеральному закону у нас все данные протокола публикуются. А данные приложений к протоколу федеральное законодательство публиковать не обязывает. И некоторые регионы решили их не публиковать. Значит, опять мы сталкиваемся с отсутствием гарантий избирательных прав.

Поэтому выход, который я вижу, – выход только один. Все-таки описывать избирательные системы в Избирательном кодексе. А некоторые опасения, например, о том, что это займет очень много места, уже сейчас можно видеть, что это не так в принципе. Это получается достаточно компактно. Но какие-то другие опасения – я их пока не понимаю.

Теперь связанный с этим вопрос о выборе избирательных систем для региональных и муниципальных выборов. Да, действительно, из этой концепции получается, что перечень избирательных систем, которые могут выбирать регионы и муниципальные образования, закрытый. Но, во-первых, этот перечень широкий, а если учесть, что еще внутри каждой системы есть варианты, то достаточно широкий. Единственное пока исключение – это губернаторские выборы. И, во-вторых, если по результатам нашей дискуссии окажется, что этот выбор недостаточный, его можно расширить, в общем, не меняя другие статьи Избирательного

кодекса. Я считаю, что это одно из достоинств той концепции, которую я предлагаю, что можно вносить существенные изменения, не перелопачивая весь Кодекс.

В отношении выборов законодательных органов субъекта Федерации здесь я только отмечу, что пока в проекте Кодекса отвергнута как чисто мажоритарная система, так и чисто пропорциональная по принципиальным соображениям, что и та, и другая системы имеют существенные недостатки. А вот их смешанные варианты позволяют эти недостатки компенсировать. В общем, здесь, в отличие от нынешнего федерального закона, симметрия, поскольку в нынешнем законе запрещена полностью мажоритарная система, но допускается полностью пропорциональная система.

Что касается муниципальных выборов, то здесь есть проблема, по которой мне будет оппонировать уже Юрий Альбертович Дмитриев, – это вопрос о том, кто должен осуществлять выбор избирательной системы для муниципальных выборов. Сами муниципальные образования или же это должен делать за них региональный законодатель? Я пока придерживаюсь той точки зрения, что должны это делать сами муниципальные образования. Вообще, тут более общая проблема – о регулировании муниципальных выборов, потому что, если мы посмотрим реально, что такое муниципальные образования, мы увидим, что внутрирегиональные различия в муниципальных образованиях более существенные, чем межрегиональные различия. Почти в каждом регионе, за исключением некоторых, есть большие городские округа и маленькие сельские поселения, то есть они имеют весь спектр муниципальных образований. И у нас опыт показывает, что когда регионам дается возможность регулировать вопросы муниципальных выборов, то они предпочитают унифицировать все и для всех муниципальных образований, от сельских поселений до городских округов, предлагать одинаковые модели или лишь чуть-чуть делать различия. Поэтому я не думаю, что это хорошо, когда регионы сильно регулируют муниципальные выборы. На самом деле, конечно, мы не избавимся от того, чтобы регионы муниципальные выборы регулировали. Но я думаю, что нужно все-таки часть полномочий в этом вопросе отдавать вверх, на федеральный уровень, часть – вниз, на муниципальный уровень. То есть наверняка придется на региональном уровне регулировать, скажем, финансовые вопросы, вопросы, связанные со средствами массовой информации и другие. Но, скажем, решение вопроса об избирательной системе вполне можно передать на муниципальный уровень. Во всяком случае так, как в нашем Кодексе это написано, в общем-то, им остается только выбрать систему и написать в своем уставе, что вот у них используется такая система и еще там два-три параметра – и этого будет достаточно для того, чтобы было понятно, по какой системе проводить муниципальные выборы. То есть подробности не требуются.

Вот это такие ключевые вопросы. Еще несколько вопросов – о заградительном барьере, наверное, стоит мне остановиться на нем. Я пока остановился для выборов в Госдуму на четырехпроцентном барьере. Вообще вопрос, конечно, требует поиска оптимума, потому что барьер, на мой взгляд, на выборах в Госдуму совершенно необходим, и в то же время он не может быть таким, каким его сделали сейчас. Вот четыре процента, на мой взгляд, это что-то близкое к оптимуму. А для региональных выборов – здесь ситуация несколько иная. Вообще, на мой взгляд, там барьер не обязателен, с одной стороны. А с другой стороны, если барьер там будет установлен на уровне не больше пяти процентов, то это и не страшно, он не вносит сильных искажений, поскольку там мало избирается депутатов, там возникает естественный барьер, который тоже близок к четырем-пяти процентам.

И в какой-то степени с этим связана методика распределения мандатов, поскольку... сейчас я объясню. Вообще говоря, здесь я сторонник того, чтобы жестко записать единую методику распределения мандатов в федеральном законе и не позволять регионам с ней экспериментировать. Первое соображение связано с тем, для чего дается регионам свобода выборов. Для того чтобы они учитывали региональную специфику. В отношении методики распределения мандатов никакой региональной специфики нет и быть не может. И вторая причина, почему регионам дается свобода – для того, чтобы они – разные регионы – попробовали разные варианты, и потом можно было посмотреть, какой лучше. Но здесь в отношении методики это тоже совершенно ни к чему, потому что это математическая вещь,

которая легко моделируется, – мы за несколько дней можем смоделировать столько ситуаций, сколько за сто лет в регионах не будет реализовано. Поэтому здесь проверить, что лучше, что хуже, мы можем, не прибегая к эксперименту. Единственный вопрос, который я оставил на дискуссию, хотя я пока его не хочу реализовывать – это то, что с помощью некоторых методик, в частности, метода Сент-Лагюе или модифицированного метода Сент-Лагюе, можно заменить заградительный барьер. То есть сделать ее вместо барьера, но это вопрос такой дискуссионный.

И еще один очень дискуссионный вопрос – это вопрос о пороге явки и голосовании «против всех». Я в первую очередь хотел бы подчеркнуть принципиальную разницу в этих двух проблемах, которую как-то очень часто не замечают, потому что голосование «против всех» – это непосредственная возможность для избирателя определенным образом выразить свою позицию. И при этом, в принципе, голосование избирателя «против всех» ничьих прав не нарушает. И другое дело – порог явки, это вопрос, который затрагивает признание выборов состоявшимися. Здесь совершенно четко нужно найти баланс прав и интересов. И здесь моя позиция следующая: конечно, голосование «против всех» нужно восстанавливать. А такая проблема, как возможность срыва выборов по воле избирателя, на что нацелен порог явки и нормы, касающиеся учета голосования «против всех», должна быть решена по-другому. Возможность срыва выборов по воле избирателей должна сохраняться, но в то же время это не должно быть слишком легко, так легко, как это было раньше. И, тем более, это должно определяться действительно волей избирателей, а не какими-то случайными факторами, как это было по нормам конца девяностых – начала двухтысячных годов. И, кроме того, вообще говоря, одновременное использование порога явки и признания выборов состоявшимися на основании голосования «против всех» часто приводило к тому, что часть избирателей бойкотировала выборы, часть голосовала «против всех» – в результате целей не добивались ни те, ни другие. Поэтому я пока придерживаюсь той точки зрения, что не надо восстанавливать порог явки и при этом надо делать условия признания выборов состоявшимися на основании голосования «против всех» менее благоприятными, чем были раньше, но, тем не менее, оставлять такую возможность. То есть, если «против всех» голосует половина избирателей, то в таких случаях выборы должны признаваться состоявшимися.

И в заключение я хотел отметить, что при работе над Кодексом нам неизбежно приходится находить баланс разных подходов. В частности, это баланс между необходимостью федеральных гарантий для избирательных прав граждан и правом регионов на выбор своих параметров избирательного законодательства. И еще один баланс я бы отметил – это баланс между традиционными нормами и нововведениями. То есть я старался вводить нововведения только там, где я убежден в их полезности, а в остальных случаях оставлять то, что действует сейчас или было привычно недавно, в девяностые годы. Спасибо.

Шибанова: Спасибо, коллеги. У нас сейчас следующая ситуация – предварительная запись выглядит таким образом: первым выступает Олег Николаевич Каюнов, затем Юрий Альбертович Дмитриев, следующим выступает Виктор Леонидович Шейнис, затем Дмитрий Иванович Катаев, потом выступает Борис Григорьевич Мисник и Александр Владимирович Кынев. Больше записей нет. Пожалуйста, кто желает выступать – передайте пожалуйста записки. Итак, Олег Николаевич, вам слово. Напоминаю, что микрофоны рядом, только говорить, когда выключен предыдущий.

Каюнов О.Н.: Вот тут Аркадий Ефимович выразил некоторое недоумение моей позицией, несколько крайне выраженной, что, если мы начинаем записывать избирательные системы в Кодекс, то, в общем-то, дескать, он не очень-то и нужен. Но я имел в виду, что вот этот нынешний шабаш с избирательным законодательством, ведь толчком к нему явились как раз действия по принудительному федеральному регулированию избирательных систем. То есть, то ввели двухуровневые выборы губернатора, то потребовали, чтобы в легислатурах там было не меньше половины по пропорциональной системе, и так далее, и пошло, и поехало. Это был, на мой взгляд, тот камушек, который свернул лавину. Поэтому эту лавину закладывать сразу в Избирательный кодекс, пожалуй, не стоит. Тем более что это создает огромное искушение: а давайте эту систему уберем, а вот сюда еще добавим. Кстати, я абсолютно не уверен, что там

возможно перечислить все возможные варианты избирательных систем, которые существуют. Их все-таки весьма много.

Кынев А.В.: А все не надо перечислять.

Каюнов Олег Николаевич: А?

Любарев: Не надо перебивать. Потом.

Каюнов Олег Николаевич: А как мы знаем, какие вредные? У нас тут ссылался Аркадий Ефимович на высказывание Егорова на этом самом форуме, что, давайте, ранжируем там эти системы. У какой, значит, больше положительных качеств, больше отрицательных – и соответственно, выявим для каждой ситуации, для каждого уровня наилучшую. Но я лично сомневаюсь, что, скажем, для уровня субъектов, если взять такие субъекты, как Москва, Красноярский край, Дагестан, то возможна единая ранжировка. Просто в принципе сомневаюсь. А вот что это какой-то существует единый критерий, единая целевая функция, по которому можно будет это ранжировать более или менее адекватно ситуации.

Все-таки мне кажется, что здесь надо действовать иначе. Вспомните старую историю с патентами Максима и Зингера. Максим описал свой пулемет достаточно подробно в патенте, поэтому пулемет его, по существу его систему, с небольшими изменениями стали выпускать кому не лень, и он умер, так сказать, грубо говоря, от голода – голодным, голодающим стариком. А Зингер написал одну единственную вещь существенную в патенте – что ушко находится на кончике иголки, и все. И никто не смог этот патент обойти, понимаете? Вот. Так сказать, так вот все-таки, мне кажется, надо попытаться описать там требования к избирательным системам в законе, то есть, интенсивные давать определения, а не экстенсивные, не пытаться их все перечислить и сказать, что вот это мы разрешаем, это не разрешаем.

Вот, в частности, к вопросу о методике, я уже предлагал такой вариант, чтобы не баловались там империями и прочим, просто сказать, что число выделяемых мест спискам, допущенным к голосованию, должно быть между целой частью и целой частью плюс единица. Там целая часть уже в законе, так сказать, традиционно вписана, уже как-то смирились с этой терминологией как целая часть. Все, после этого все эти фокусы, они просто-напросто умирают. И это достигается одной фразой, и не надо перечислять методики. И не надо говорить, что вот квоту Хэйра там делают, там остатки и прочее – просто вот между этим и этим. А там, пожалуйста, манипулируйте, как хотите, но просто у вас простор для манипулирования будет очень узкий. Хотя, возможно, там какие-то нужные вещи, вот.

Опять же, требования к протоколу. Вот мне кажется, что тут возникает одна серьезная проблема, если мы допускаем, особенно преференциальная система – передаваемый голос, и так далее. Если исходить из системы требований, то, на мой взгляд, протоколом нужно требовать, чтобы всякий, кто его имеет на руках, должен быть способен восстановить, грубо говоря, победителей. То есть у него есть протоколы избирательных комиссий, начиная от участковой до окружной, как понимать окружную, то человек может взять эти протоколы и понять, и однозначно вычислить, кто должен победить, какой список сколько получает мест, и так далее. То есть информации протокола должно быть достаточно, чтобы каждый провел эту вещь самостоятельно. К сожалению, как мне кажется, вот бессистемность передаваемым голосом – это требование, на первый взгляд, выглядит очень трудноисполнимым, по крайней мере, когда я думаю по этому в бумажном виде. Может, я ошибаюсь, но вот такие попытки продумать эту вещь, они не проходят. Вот это требование протокола, мне все-таки кажется, весьма желательно.

Если мы переходим все-таки на язык права, а не инструкции. Вот, понимаете, разница между инструкцией и правом, что право – это все-таки права и обязанности излагаются. Инструкция – это последовательность шагов. Даже процессуальный кодекс, он, в общем-то, больше выглядит как набор прав и обязанностей, хотя, казалось бы, он ближе к инструкции. Но

все-таки даже процессуальный кодекс, он, в общем-то и в целом строится именно так. Так что тут вот как раз это возникнет некоторая проблема.

Теперь насчет порога явки и «против всех». То, что говорилось – да, конечно, должна быть возможность блокировать это самое, избирателем выборы. Я тоже вполне согласен, что порог явки все-таки надо исключать. Это только немножко с другой аргументацией, что когда человек не явился, то не понятно, почему он не явился – то ли ему было лень, то ли он принципиально против. А вот если он явился и проголосовал «против всех», то он явно выразил свою волю. Тут просто мне кажется, вопрос некоторой аргументации.

Любарев: Она есть в записке, я не стал сейчас это повторять.

Каюнов: Тогда, может быть, я просто не успел заметить такую вещь. Но, тем не менее, все-таки возвращаясь опять, к чему я начал – все-таки попытаться посмотреть то, чтобы не использовать экстенсивное определение, а попытаться описать требование к избирательным системам. Это, может быть, более трудный путь, но он все-таки, мне кажется, более продуктивный. Нет, можно привести (сейчас я уж не стану приводить) целую кучу всяких, я не знаю, вроде бы экзотических систем. Но кто сказал, что они не окажутся в какой-то ситуации более приемлемыми, чем, так сказать, более привычные? В общем, пожалуй, все тогда. Спасибо. Остальное для форума.

Шибанова: Спасибо. Юрий Альбертович.

Дмитриев Ю.А.: Спасибо за приглашение. Уж коль скоро Аркадий Ефимович меня упомянул в своем докладе, придется, конечно, что-то по этому поводу говорить. Начну с главного вопроса – есть ли необходимость в столь разнообразной избирательной системе, нужно попытаться включить все это в Кодекс? Я лично поддерживаю в этой части предложение Аркадия Ефимовича, хотя, в общем, мы с вами прекрасно понимаем, что, скорее всего, на первоначальном этапе развития избирательной системы, в случае принятия подобного рода нормативных актов, все пойдут по пути, так сказать, наименьшего сопротивления и переписывания друг у друга образцов. Так получилось, что я вступил на научную стезю, так сказать, в своей юридической практике как раз в тот момент, когда шло активное развитие инициативных манифестационных движений. И я очень хорошо помню этот процесс, когда люди стихийно выходили на эти митинги, надо было что-то делать, каким-то образом этот процесс регулировать. Первой выходила Москва, потому что ей, конечно, хуже всех пришлось. Это был восемьдесят восьмой год, когда появились временные правила, и потом начали гулять по всей стране. Просто у Москвы переписывали, сначала Питер, потом Красноярск, и так далее, и тому подобное. Я не исключаю, что по такому же пути пойдут и регионы, и уж тем более муниципальные округа, опыт переписывания друг у друга, если выразиться, образцов. Но, с другой стороны, если говорить о перспективе или, если о ней, по крайней мере, хотя бы думать, то понятно, что демократия – это возможность выбора. Это, я думаю, никто в этой аудитории отрицать не будет. И чем больше вот этих самых вариаций избирательных систем появится в проекте Кодекса, тем больше будет этот выбор.

И второе – так сказать, тезис, касающийся этого вопроса, демократия – это процедура. Поэтому, чем подробнее Кодекс опишет эти самые процедуры, принятые в каждой избирательной системе, и в каждом типе избирательной системы, тем соответственно меньше у нас останется возможностей, маневров для правоприменения. Аркадий Ефимович упомянул, что есть, так сказать, опасения, что нельзя будет включить в Кодекс универсальные нормы, касающиеся всех типов избирательных систем. Я думаю, что нам здесь не надо преодолевать закон земного притяжения, закон сообщающихся сосудов или еще чего-нибудь, – мы рассуждаем в сфере чисто человеческого интеллекта. Право – ведь оно же таковое, его куда повернешь, туда оно и вышло. Поэтому, в принципе, можно, я думаю, в каждой системе подобрать там универсальные нормы, и ничего страшного в этом не вижу, если, так сказать, Кодекс от этого разбухнет.

Это вот как бы первый вопрос, а второй вопрос – простите, тоже начну с себя, я и мои многие коллеги по научно-методическому совету Центральной избирательной комиссии

положили несколько лет для того, чтобы графа «против всех» появилась в избирательном бюллетене. Причем мы за это боролись гораздо дольше, чем эта норма действовала. И была отменена по инициативе региональных, в первую очередь, бюджетов, потому что именно там они опрокидывали системы – и голосование, и так далее, и тому подобное. Поэтому я не разделяю здесь позицию Аркадия Ефимовича, что графа «против всех» ничьих прав не нарушает. Нарушает. Причем права именно тех кандидатов, против которых направлена эта норма. Почему они добивались ее отмены. Поэтому я, например, двумя руками за восстановление графы «против всех», потому что когда-нибудь она научит людей думать, туда ли они идут, выдвигая свою кандидатуру, а как правило, это, как вы понимаете, самовыдвиженцы, хотя даже если за ними стоит какое-то объединение, политического или иного толка, или территориального. И, в конце концов, пару выборов проиграют и наконец поймут, что не надо тратить деньги на то, чего они не заслуживают.

Теперь что касается того моего замечания, против которого выступил Аркадий Ефимович, – о том, кто должен определять тип избирательной системы на муниципальных выборах – сами муниципалы или вышестоящие органы государственной власти. В принципе, с точки зрения теории, конечно, муниципалы должны сами для себя изобретать эту систему, это очевидно. Но если мы с вами подойдем с практических позиций, вы посмотрите, кто у нас входит в муниципальные органы власти и муниципальные избирательные комиссии. Многие из здесь присутствующих с этими людьми физически сталкивались. И надеяться, что они смогут сами для себя создать систему, – это, на мой взгляд, утопия. То, что с ними надо консультироваться, включать в группу разработчиков, – безусловно. Но все-таки, на мой взгляд, тип муниципальной избирательной системы, может быть, и не одной, может быть, и нескольких. Правильно, в миллионном Новосибирске там и в какой-нибудь деревне Гадюкино разные принципы и разные мотивы проведения избирательных кампаний. Но, тем не менее, на мой взгляд, все-таки это надо доверить на сегодняшний день региональным органам власти. Хотя я не исключаю, что в перспективе это вполне можно будет опустить и ниже. Надо просто посмотреть, как все это будет работать.

И у меня есть несколько мелких замечаний, тех, собственно, которые Аркадий Ефимович поправлял, – что интересно, что у меня нет претензий к тем системам, которые изложены в проекте Кодекса, но у меня есть некоторые претензии, касающиеся юридической лексики, юридической техники. Например, на мой взгляд, надо было бы еще поработать над статьей 3.1. Понятия, которые включены в проект, – скажем, там нет четкого определения преференциальной избирательной системы. Преференция – все-таки предпочтение, каким-то образом изменить определение с тем, чтобы избиратель, а еще и член избирательной комиссии понял, о чем идет речь.

Есть под цифрой «два» минимальное число депутатов, которое определяется четной цифрой. Но мы же с вами видели, как эти четные цифры играют в Верховной раде Украины. Когда один депутат решает все, а уж как материализовано его решение в прямом и переносном смысле – никто не знает. Далее. Вот через весь проект, в статье 3.5 и последующих идет, используется термин соблюдаются, применительно к нормам. Дело в том, что, наверное, мы с вами должны понимать, что соблюдение норм – это ее точное и единообразное исполнение. Речь идет о другом – там действует норма или применяется норма. Применительно к той или иной системе. Из статьи десять я бы определение пассивного избирательного права перенес бы в термины и понятия. И, кстати, туда же бы дал определение и активного избирательного права.

И последнее. Я хотел бы высказать два замечания в отношении структуры Избирательного кодекса, который нам только что выдан был, который по состоянию на шестое февраля две тысячи девятого года. Мне просто интересно, что Аркадий Ефимович успеет спать. Во-первых, мне кажется, что головной референдумный процесс надо перенести в особенную часть из общей, потому что иначе получается, следуя логике кодификатора, что вот этот вот референдумный процесс, включенный в общую часть, он в равной степени относится и к выборам президента и к выборам депутатов в Государственную думу. Но это же, наверное, не так, там свои принципы действуют. Они, конечно, общие принципы применительно к правам

для голосования. Но сам по себе референдумный процесс имеет совершенно иную правовую природу. Лишь формально объединен с выборами, а по сути-то это совершенно другое явление. И вот статья 30.3 – приписка избирателей, проживающих за рубежом и так далее. На мой взгляд, мы настолько уже к этим припискам имеем негативное отношение за годы существования советской власти и последующий период, что я бы все-таки эту статью переназвал – включение в списки избирателей и так далее. Спасибо.

Шибанова: Спасибо. Виктор Леонидович.

Шейнис В.Л.: Спасибо. Прежде всего, мне хотелось бы высказать удовлетворение тем, как у нас идет работа. Мы довольно быстро продвигаемся вперед, и от одной встречи до другой мы получаем все более продуманный, развернутый материал, который ляжет в основу Кодекса. На мой взгляд, развитие, в общем, идет в правильном направлении. Я поддерживаю основные соображения, которые были высказаны докладчиком.

В розданных участникам нашего Круглого стола выдержках из выступления А.Е. Любарева на семинаре в Санкт-Петербурге выделены главные три вопроса, по которым он четко формулирует свою позицию. В принципе я на стороне докладчика по каждому из этих трех пунктов, но, тем не менее, позволю себе некоторые сравнительно небольшие замечания и комментарии.

Первое – избирательная система на выборах в Государственную думу. Докладчик предлагает применить у нас систему, принятую и успешно действующую в ФРГ уже более полувека. В принципе, думаю, это правильно. Жириновский не устает повторять, что создатели российского избирательного закона 1993 года съездили то ли в Америку, то ли в Германию и переписали чужое законодательство. К сожалению, в то время, когда мы работали над законом, мы плохо знали германскую систему. Приближение к германскому варианту, на мой взгляд, разумно, но тут сразу возникает следующий вопрос. Германская система функционирует в относительно небольшой стране, существенно меньшей, чем Россия, и по территории (что немаловажно), и по количеству избирателей. Германская система не существует отдельно от деления Германии на земли. Сколько земель в Германии, я не помню.

Надеждин Б.Б.: Шестнадцать.

Шейнис: Вот, порядка полутора-двух десятков. В России субъектов Федерации – аналогов германских земель – сегодня восемьдесят три. И здесь возникает проблема. Мы не можем просто воспроизвести германскую систему (в которой в каждой земле партии выдвигают отдельные списки), взяв за основу восемьдесят три составляющие. Думаю, что при наличии Совета Федерации не обязательно проводить регионализацию таким образом, чтобы каждый субъект имел отдельное гарантированное представительство в Думе. Если мы не будем жестко привязаны к административным границам округов, это облегчит также применение системы открытых списков (а я горячий сторонник этой системы). Совершенно очевидно, что она невозможна при единых избирательных списках для всей Федерации: достаточно представить, как в таком случае будут выглядеть полотно избирательных бюллетеней. Необходимо продумать, следовательно, каким образом будет разделена территория Российской Федерации на крупные блоки, внутри которых могут быть нарезаны одномандатные округа. Здесь возникают сложные проблемы – политические, организационные, столкновения амбиций. Вспомним, как в период работы над Конституцией кипели страсти по поводу суверенитетов на уровне субъектов Федерации. В принципе, на мой взгляд, надо попытаться укрупнить избирательное деление страны. Территорий, на каждой из которых будут составляться собственные списки, не может быть ни восемьдесят три, ни вообще много десятков: иначе исчезает смысл пропорциональной системы. Иными словами, федеральные выборы должны быть увязаны с членением государства на не слишком большое количество территориальных блоков. На региональном уровне, конечно, сделать это проще.

Второй вопрос – способ формирования партийных избирательных блоков. Предложение А.Е. Любарева – объединение списков по итогам голосования – представляется заманчивым. Вспомним, скажем, выборы девяносто третьего года. Демократический блок, к которому

многие из нас испытывали симпатии, – я имею в виду РДДР – не сумел преодолеть 5%-ный избирательный барьер: ему не хватило что-то порядка одного процента. Как говорил Гавриил Харитонович Попов, комментируя результаты выборов: жалко, что пропали наши голоса – моя бы воля, я бы отдал эти голоса блоку Шейниса (то есть «Яблоку»). Определенные преимущества формирования блоков по результатам выборов существуют. Но, зная нашу политическую жизнь, я легко могу себе представить, какие тут могут возникнуть проблемы и не слишком чистые комбинации.

Кынев А.В.: Коррупционные?

Шейнис: Я пытаюсь, как бы помягче это выразить, но мне Саша подсказывает. Да, конечно, коррупционные, очень неблагоприятные действия, которые весьма опасны. Поэтому, может быть, с введением этой нормы я бы не торопился. Для начала просто восстановим право на создание избирательных блоков с тем, что договариваться участники будут на берегу. О том, кто сколько получит голосов на действительно состязательных выборах, участники примерно представляют – социологические опросы дают более или менее приближенные результаты итогов. Договаривайтесь заранее. Если вы не можете договориться – значит, вы рассчитываете преодолеть тот сравнительно небольшой барьер, который предлагает Аркадий Ефимович, и сознательно идете на риск. А вот снижение барьера даже не до прежних 5% я всячески поддерживаю. Четыре процента, на мой взгляд, в нынешних условиях – это максимальный уровень.

Третий вопрос – голосование «против всех». Эту графу в бюллетене надо обязательно восстанавливать. Та модификация этой нормы, которую предлагает Аркадий Ефимович, по-видимому, заслуживает внимания. Потому что действительно в ряде случаев было чрезвычайно обидно, когда кандидат, набравший значительное количество голосов, да еще с отрывом от конкурентов, оказывался отсеченным, потому что число голосующих «против всех» было чуть больше. Но и тут тоже надо подумать. Я не против этой новеллы, но предлагаю подумать и обсудить вопрос с политической точки зрения: следует это делать или нет.

Теперь вопросы, связанные с соответствием предлагаемых изменений в избирательном законодательстве с существующей Конституцией и действующими другими законами. Следует прежде всего учитывать, что Кодекс, который мы разрабатываем, едва ли в ближайшее время ляжет в основу законодательной практики Государственной Думы и Совета Федерации. Он представляет как бы некую программу, пусть не абсолютно идеалистическую, но все-таки неприемлемую для нынешней власти, поскольку, отвечая демократическим принципам, он идет – и должен идти – вразрез с авторитарной политической тенденцией. Должен ли он укладываться в рамки существующего законодательства?

Одно дело – Конституция, к которой лучше пока не прикасаться, другое дело – законы принятые, но нарушающие дух и букву Конституции. В проекте Кодекса я бы отчетливо записал, что выборы губернаторов проводятся только на основе прямых выборов всем населением. То есть, принимая Кодекс, извольте внести изменения в ряд законов. В пояснительной записке к Кодексу следует прописать, что его введение потребует изменения таких-то законов. Демократическая позиция должна быть четко выражена. Необходимо решительно отсечь законодательные выкрутасы последнего времени, в частности, возможность роспуска Законодательного Собрания, ежели оно не согласится с назначением того, кого предложит в губернаторы президент. Впрочем, переход к всеобщим выборам губернаторов вообще снимает эту проблему. Я думаю, что здесь должна быть четкая позиция.

Аркадий Ефимович спорит со мной относительно введения прямых выборов в Совет Федерации. Логика его возражений строится таким образом: вариант без изменения Конституции я делать не хочу, ибо либо он будет явно противоречить Конституции, либо мы заранее заложим имитацию выборов, на что я не хочу идти. Учитывая особую роль Конституции в стабилизации нашего политического и правового строя, я бы тоже не связывал нормы Избирательного кодекса с изменением Конституции (хотя поправка, внесенная в ее текст в последний момент Б.Н. Ельциным, признаем это, двусмысленна и порождает

проблемы). Но я бы не пошел и по пути критиков прямых выборов в Совет Федерации, которые утверждают, что они якобы противоречат Конституции. На мой взгляд, это лишь одна из точек зрения, но я придерживаюсь другой. Как вы знаете, депутаты, впервые избранные в Государственную Думу в 1993 году, выступили за прямые выборы. Их позиция была поддержана Советом Федерации, в первый и последний раз избранным на всеобщих выборах в том же году. Мы находились тогда в полушаге от издания закона о выборах Совета Федерации населением. Но вето президента и капитуляция Государственной Думы остановили этот процесс.

Я полагаю, что конституционно вполне обоснован принципиальный подход, суть которого заключается в следующем: выдвигает кандидата соответствующий региональный орган, как это написано в Конституции, а выбирает народ. Причем это ни в коей мере не имитация выборов. Единственная проблема, которая здесь возникает и на которую у меня нет пока ответа, – это каким образом обеспечить реальную альтернативность выборов. Альтернативность выборов того сенатора, который будет представлять Законодательное Собрание, на мой взгляд, закрепляется просто. Решение содержалось в Законе о выборах в Совет Федерации, принятом Думой и Советом Федерации в 1995 году. То есть своих кандидатов Законодательное Собрание вовсе не должно выдвигать большинством голосов. Достаточно, чтобы при выдвижении было подано, скажем, двадцать процентов голосов членов регионального парламента (о цифрах можно отдельно поговорить). Это гарантирует альтернативность.

Что же касается альтернативных кандидатур от исполнительной власти субъекта, то здесь проблема более сложная. В проекте, который внесла в 1995 году фракция «Яблоко», мы пошли по такому пути – выдвигает кандидатов собрание всех представителей исполнительной власти разных уровней в регионе, и здесь тоже требовалось какое-то фиксированное меньшинство голосов за каждого кандидата. Сейчас я думаю, что это искусственная норма, поскольку в системе исполнительной власти действует принцип субординации, а руководители муниципалитетов не входят в корпус исполнительной власти субъекта Федерации. Тем не менее, какой-то вариант можно поискать. Если не будет найдено лучшее решение, я бы согласился с имитационным, как его называет Аркадий Ефимович, подходом к выборам данного сенатора: то есть вменить губернатору законом обязанность выдвинуть несколько кандидатур. Конечно, он может выдвинуть и заведомо непроходных двойников, чтобы обеспечить победу своему фавориту, может как-то еще манипулировать выдвижением. Но давайте поищем. Может быть, мы придумаем какой-нибудь удовлетворительный вариант. Это сравнительно частный вопрос. Предлагаемое решение не исключает введения в Кодекс параллельного альтернативного варианта «на вырост» – нормальных выборов членов Совета Федерации в двухмандатных избирательных округах при условии изменения соответствующего положения Конституции.

Я всецело поддерживаю Юрия Альбертовича Дмитриева, который предложил перенести раздел о референдуме в особенную часть. Его аргументация, на мой взгляд, убедительна. Но распределение референдумных вопросов между избирательным Кодексом и федеральным конституционным законом о референдуме должно быть еще раз проанализировано. Надо подумать, какие вопросы мы оставляем, если не хотим менять Конституцию, в конституционном законе и какие вопросы будут решены в Избирательном кодексе. В принципе я за то, чтобы максимум выделить из федерального конституционного закона и перенести в Кодекс. Сегодня я прочитал в газете, что избирательная комиссия, которая отвергла инициативу жителей Химок, предлагавших провести референдум: следует ли разрешить проведение магистрали через природный заповедник, не смогла привести юридического обоснования в защиту собственного решения. Я думаю, что в законе о референдуме подобного рода запретительную деятельность избирательных комиссий как раз и надо запретить.

И последнее. Относительно объема готовящегося Кодекса. В принципе я согласен с Аркадием Ефимовичем, что Кодекс не должен оставлять слишком большой простор для творчества правоприменителей. Он должен содержать возможность выбора из прописанных в

нем вариантов, но не для нормотворчества на различных уровнях. Это требует достаточной детализации норм закона. В данном случае пример с изобретателем пулемета Максимом и изобретателем швейной машинки Зингером, по-моему, не работает. Но облегчить работу с Кодексом необходимо. Здесь возможны два пути. Первый – разделение глав и статей. Например, огромную главу 14-ю можно разделить. Возможно, какие-то другие главы тоже подлежат разделению. Более дробное членение Кодекса облегчает его применение. И еще одно. По опыту ряда зарубежных Избирательных кодексов полезно сопроводить его индексом, предметным указателем. Указатель очень полезен, в особенности для людей, не поднаторевших в юридических дефинициях. Заинтересованный участник избирательной кампании посмотрит индекс и найдет те статьи, которые имеют отношение к его вопросам.

В заключение подчеркну, что я всячески очень одобряю и поддерживаю ту работу, которую ведет Ассоциация «Голос». Спасибо.

Каюнов: Можно вопрос?

Шибанова: Спасибо, коллеги. Да, вопрос, пожалуйста.

Каюнов: Дело в том, что с референдумом, мне кажется, тут не совсем так просто. Как учесть то, что референдум, с одной стороны, может быть общефедеральный, и это есть предмет, на самом деле, по структуре Кодекса, это есть предмет особенной части. И, с другой стороны, референдум придется регулировать, как раз приводили пример, в Химках. Причем это будут разные способы регулирования, поскольку для общефедеральных эта часть лежит в конституционном законе, а то, что для местных, оно должно будет лежать здесь. Вам не кажется, что раздел «Референдумный процесс», он просто-напросто должен раздвоиться: общие положения должны остаться здесь, а в особенной части должно появиться проведение референдума Российской Федерации, поскольку назначение по Конституции требует конституционного закона?

Шейнис: Я этого не исключаю, Олег, может быть.

Шибанова: Спасибо. Я очень прошу выступления укладываться в пять-семь минут. Дмитрий Иванович, вам слово.

Катаев Д.И.: Здравствуйте, уважаемые коллеги. Я первый раз сегодня. К сожалению, меня не было прошлый раз. Должен сказать, что мне давно нравится эта идея нового, совершенно нового Избирательного кодекса. Но, в то же время, хотел бы сразу сказать, что, по возможности, по своей структуре он не должен быть совершенно новым. То есть это желательно по максимуму оставить старую вешалку, на которую навешать уже много чего нового или другого. Но вешалку оставить старую просто для удобства, чтобы легче было сравнивать, чтобы легче было воспринимать, и так далее. Но это чисто методическое пожелание.

Теперь, мне кажется, очень важно нам представить себе, для чего, собственно, делается эта работа, для какой политической ситуации. Все мы прекрасно понимаем, что ни сегодня, ни завтра эта работа не будет востребована практикой, жизнью, и так далее. Первое, что приходит в голову – это своего рода пиар, это пропаганда, мы просто показываем людям, что можно жить немного по-другому и нужно жить немного по-другому. Но, я надеюсь, это все-таки не главное. Более важная цель – это, как бы сказать, на всякий случай, который довольно вероятен через полгода, через год, через два. На это есть разные прогнозы, не будем сейчас в них углубляться. Но может возникнуть такая ситуация, когда нечто принципиально новое будет возможно и желательно. Поэтому именно этот случай мне представляется главным, и отсюда можно делать некоторые выводы.

Во-первых, вряд ли на такую ситуацию имеет смысл себя особенно ограничивать, оглядываться даже на Конституцию, на существующее законодательство тем более. На Конституцию желательно оглядываться, но тоже, может быть, не очень просто. И второе, второй вывод отсюда – совершенно очевидно, что есть такая, назовем своими словами, революционная ситуация, не делая из этого слишком больших выводов, но все-таки назовем,

что если такая революционная ситуация возникнет, то, конечно, она будет очень разной в разных регионах, в разных субъектах Федерации. В каких-то субъектах Федерации, собственно, к этому моменту ничего не произойдет, ничего не изменится. А это значит, что если все-таки в центре или в большинстве субъектов Федерации что-то принципиально изменится, то те отстающие, им надо будет нечто новое навязывать, наверное, сверху или сбоку. Значит, подробные нормы, жесткие должны быть на этот случай в Кодексе прописаны, чтобы те субъекты Федерации, которые не успели за большинством с политическими изменениями, чтобы у них не было этой возможности для творчества, потому что это творчество будет, конечно, нацелено на консервацию той ситуации, которая в этих субъектах останется к тому времени, сохранится как-то. Значит, это в пользу подробности и конкретности Кодекса.

Теперь о системе. О системе уже довольно много сказано. А я не знаток систем. Могу только сказать, что когда я в 1994 году по проблемам местного самоуправления приехал с Владимиром Константиновичем Плотниковым на семинар в Берлин, нас обоих с ним поразила разумность этой системы немецкой по контрасту с тем, что тогда было, да и сейчас есть у нас. Наверное, какие-то детали надо варьировать и уточнять, но, в принципе, я тоже сторонник этой системы.

Теперь несколько замечаний, точнее, мое мнение по некоторым вопросам, которые тут специально затрагивали. Барьеры. Я сторонник вообще минимального барьера, причем из принципиальных соображений. Я задаю вопрос: «А на каком, собственно, основании мы подменяем избирателей в вопросе, кто должен их представлять в Государственной Думе, или не должен»? Если какая-то партия действительно популярна в некоем регионе, региональная партия, условно говоря, она там набрала приличное количество голосов, там, в округах, набрали наибольшее количество ее кандидаты, но в целом по России она набрала мало, так что она не должна быть представлена? Я считаю, что она имеет на это право, а то, что в Государственной Думе при этом возникнут какие-то организационные сложности, давайте научимся их преодолевать, а не будем ради этого, ради преодоления сложностей ограничивать права избирателей, решать за них, по сути дела, то, чем сейчас усиленно занимаются все избирательные комиссии.

Теперь порог. Пожалуй, я готов с Аркадием Ефимовичем согласиться, что если будет «против всех», то порог явки можно и не восстанавливать, хотя он играет одну очень важную роль. Все-таки никуда от советской традиции мы деваться не можем, и порог явки безусловно мобилизует местную бюрократию на то, чтобы народ о выборах хотя бы знал. А ведь можно сделать так, чтобы народ и не знал о выборах или почти не знал. И все-таки, несмотря на это, я готов согласиться с тем, что порог явки можно отменить, если возвращается «против всех».

Еще, что я хотел бы отметить. Кстати, о пороге явки. У меня такая реплика. Очень любопытный сюжет. Ведь сейчас референдумом никто всерьез не занимается, поскольку они совершенно нереальны. Я предлагаю обратить внимание на одну норму. Вы знаете, что для референдума оставлен порог явки 50%. Вот такое иначе как идиотизмом я назвать не могу. Но это не идиотизм, конечно, и вряд ли это случайно. Мы все понимаем, для чего это сделано. Но, так или иначе, об этом надо больше говорить, и, может быть, тогда эту норму удастся отменить. Только могу повторить вот это слово «идиотизм». Представляете, депутаты, избранные кто пятью процентами голосов избирателей, кто десятью процентами, устанавливают, что пока пятьдесят не наберете, мы ваше мнение не учитываем. Фактически ведь так получается. Но это в сторону немножко.

Теперь, опять же, чуть отвлекаясь от темы, поскольку я в прошлый раз не был, я хотел бы сейчас заявить, не развивая подробно, а заявить две или три, как мне кажется, очень принципиальных новации, если можно, буквально по минуте. Во-первых, избирательные комиссии. Это сейчас у нас самое больное место. Они уже давно стали очень избирательными. Я тоже хотел, чтобы этот термин почаще звучал, он такой достаточно красноречивый – «очень избирательные комиссии». Так что с ними делать? Они же нужны, без них-то никак невозможно. И кто их должен формировать? Бюрократия. Все мы понимаем прекрасно...

Шибанова: Я извиняюсь, Дмитрий Иванович, но мы дойдем до избирательных комиссий.

Катаев: Два слова буквально тогда. Поскольку партии все практически сейчас утратили какой-то авторитет, нельзя им доверять формирование избирательных комиссий, я предложил бы их формировать по принципу суда присяжных, по жребию, но с каким-то цензом – образовательный, и так далее.

Голос из зала: Членов партии не допускать.

Катаев: Нет, это все, ну, по жребию. И второе – допуск к выборам. Подписи себя дискредитировали, понятно. Недостатки этой системы понятны. Избирательный залог – тоже понятны недостатки, хотя они, может быть, не такие острые, как с подписями. Так вот не попробовать ли нам провести первый тур, сделать двухтуровое голосование, первый тур в трех-четырех субъектах Федерации, и если это региональные выборы, то в трех-четырех муниципальных образованиях, выбрав их по каким-то критериям, которые отдельно надо сформулировать, конечно, те, которые наиболее отвечают средним по России, или средним по региону по результатам предыдущих выборов. То есть мы выбираем некие средние, типичные избирательные округа, регионы, муниципальные образования и проводим там первый тур выборов.

Любарев: Праймериз.

Катаев: Праймериз. Можно назвать это праймериз, хотя лучше не надо, потому что праймериз все-таки имеет несколько другой смысл. Но это уже детали, как назвать. Проще назвать «первый тур». А дальше – туда должен быть максимально свободный допуск. Тоже, конечно, с какими-то ограничениями, но максимально свободный. А дальше уже на второй тур выходят победители с какими-то ограничениями этого первого тура выборов. И, конечно, я за то, чтобы включить сюда выборы губернаторов и Совета Федерации по тому самому принципу, что сюда надо включать все, что мы считаем необходимым, без особой оглядки на законодательство. Спасибо.

Шибанова: Спасибо. Борис Григорьевич, вам слово. И подготовиться Александру Владимировичу.

Мисник Б.Г.: Спасибо. Уважаемые коллеги. Я человек новый для этой аудитории, присутствую на заседании второй раз. В прошлый раз, в ноябре, я очень внимательно слушал выступления. Сегодня я хотел бы сказать несколько слов с позиции пользователя, в некоторой степени правоприменителя того избирательного законодательства, с которым мы имеем дело, и Избирательного кодекса, который создается как проект.

Я в выборах с 1989 года, народный депутат СССР. Наименьшие проблемы, кстати говоря, я имел с советским законом о выборах в депутаты в одномандатном северном округе. Так получилось, что тогдашний закон и позиция в том числе властей обеспечивала даже при наличии окружного собрания достаточно свободное и конкурентное участие в выборах. Затем я прошел пять кампаний выборов в Государственную Думу и по одномандатным, и по спискам. А последние годы я занимался планированием, в том числе избирательных кампаний в партии «Яблоко», в Московскую городскую Думу (Дмитрий Иванович участвовал), в Московскую областную Думу, в 2003 году в Государственную Думу, в 2007 году в Государственную Думу. И каждый раз я начинал свою работу с того, что составлял такой план – «Календарный план мероприятий по подготовке выборов в Государственную Думу».

С этой точки зрения я думаю, что появление, наличие, разработка Кодекса, безусловно, нужны. Мало того, он никогда не будет минимальным по объему. Мало того, он обрастет, как советский трудовой кодекс или кодекс законов о труде, в конечном счете, комментариями. Понятно, что этот процесс неизбежен. Но я, как пользователь избирательного законодательства, заинтересован в том, чтобы в Кодексе были прописаны все возможные нормы, которые можно учесть. Потому, что перед тем, как составлять этот календарный план, я укладываю у себя на столе «Закон о гарантиях избирательных прав граждан», 93-й ФЗ, вот такой толщины, со всеми нормами из других законов, закон о политических партиях, закон об общественных

объединениях, закон о регистрации юридических лиц, закон о выборах Государственной Думы и о выборах депутатов в Мосгордуму и в Мособлдуму. Из всего этого я должен извлечь то, что применимо для данной избирательной кампании: сроки, нормы, залоги, подписи, и так далее. То есть все, что из них можно извлечь. В этом плане я в основном прочитал пояснительные записки, не читал сам текст. Но я хотел бы спросить, насколько возможно в этом Избирательном кодексе в дальнейшем учесть те нормы законов, которые я перечислил, которые имеют явное практическое значение и применение в проведении избирательных кампаний. Я уже не говорю об инструктивных письмах ЦИК, о всяких календарных планах ЦИК, которые выпускаются вслед за появлением закона об объявлении выборов, Московской городской избирательной комиссии, и так далее.

Дальше на чем бы я хотел остановиться. По тем проблемам, которые были здесь затронуты. Избирательный барьер. Вот, смотрите, сейчас в Израиле выборы. 34 партии, 2%-ный избирательный барьер. Все специалисты говорят, что пройдет максимум 15 партий. И никто в такой обстановке, в которой сейчас находится Израиль, этого не боится. Несмотря на то, что уж там-то было бы как раз логичнее ввести особое положение, запретить всякого рода оппозиционные движения и т.п., и провести по полной советской программе выборы. Кстати говоря, учитывая, что там на третьем месте идет наш бывший соотечественник, возглавляющий националистическую партию, все это вполне возможно. Поэтому я сторонник того, что барьер должен быть минимальным, или его не должно быть вообще. В Финляндии мне показали одного независимого депутата Парламента, в лыжной шапочке. Он у них уже третий срок избирается независимым депутатом, работает в Парламенте, все его знают, представляет независимую часть в отличие от всех партийных депутатов. Я также немного знаком с германской системой и считаю, что эта система, которая вполне может быть использована при разработке нашего проектного законодательства.

И несколько практических вещей. По муниципальным выборам. Помимо всех особенностей, которые связаны с различиями между Новосибирском и Корякским автономным округом, селом Тилички, есть еще в нашей стране такие муниципальные образования, как ЗАТО – это закрытые административно-территориальные образования. У меня в одномандатном округе их было шесть, и количество избирателей в них примерно представляло 35-40% всех избирателей округа. Это по России 100 с лишним таких ЗАТО, я точно не помню. Надо учитывать, что проведение муниципальных выборов в такого рода закрытых образованиях – это очень сложная вещь и для депутатов, для агитации, для допуска в эти аудитории, и так далее, и тому подобное.

И последнее. В существующем законе оговорены огромные бюрократические требования к документам, представляемым партиями. И хотя Дмитрий Иванович сказал, что партии все себя изжили, но, в принципе, если мы будем так говорить, то и Кодекс не нужно создавать. Мы возвращаемся к теме, что некоторые верят, что Бог есть, некоторые верят, что Бога нет. Каждый верит во что-нибудь. Мы верим, что Кодекс нам не потребуется, кто-то в это не верит. Наверное, все-таки, если мы партии создаем, надо верить, что Кодекс будет, и количество документов, представляемых этими партиями... По подписям просто грех говорить, потому что то, что сейчас в Санкт-Петербурге происходит с муниципальными выборами, это просто издевательство над всеми видами законодательства, которые только существуют. Потому что там нашего товарища, Амосова Михаила Ивановича, депутата трех созывов Законодательного Собрания, из-за 50-ти подписей, признанных недостоверными, не зарегистрировали. Это надо исключать, и в Кодексе отражать минимальный объем документальных требований к политическим партиям, спискам, открытым, закрытым.

Я не вхожу в детали, поскольку не являюсь специалистом в избирательном законодательстве, но понимаю, что все это придется применять на практике не мне, так нашим потомкам. И хотелось бы получить достаточно четкий, объемный документ с минимальной отсылкой к тому, что документ, объясняющий или уточняющий то или иное содержание, разрабатывается ЦИК, избирательными комиссиями регионов, муниципальными образованиями, и так далее. То, что мы имеем в этом отношении дело с российскими законами,

как только там появляется фраза или отсылка к постановлению Правительства, это считайте все, пройдет четыре или пять лет, продвигать это Правительству невыгодно. Вот, наверное, все, что я хотел сказать. Спасибо.

Шибанова: Спасибо. Александр Владимирович.

Кынев А.В.: Коллеги, я буду краток, учитывая, что у нас должен быть уже кофе-брейк. Кроме того, у нас дедлайн, мы сегодня должны закончить заявление по первому этапу региональных выборов.

Итак, что касается основных позиций. В том, что касается фундаментальной мысли, я с этим согласен. Не согласен, наверное, в деталях. Однако, на мой взгляд, это важно.

По поводу того, что говорил Олег Николаевич. Насчет лавины, и так далее. Хочу сказать, что у нас уже была ситуация в 90-е годы, когда у нас не регулировались на федеральном уровне разные системы. У нас была целая лавина законов регионального законодательства. Примеры могу привести. В Калмыкии часть депутатов назначалась Президентом. Ингушетия с 27-мандатным округом по 27-мандатным бюллетеням с 27-ю галочками. Вот чем кончится отсутствие замечания на федеральном уровне, что можно и чего нельзя. Совершенно очевидно, что есть абсолютно вопиющие злоупотребления, которые были и которые неизбежно будут, если для этого будет возможность. Если на стене висит ружье, оно обязательно выстрелит – это тот самый принцип.

Поэтому вопрос о том, что выбор должен быть тщательно продуман, должны быть вилки сценариев. При этом эти вилки сценариев не просто вольная фантазия – смотрите что мы придумали, а можно еще и так. Совершенно очевидно, что избирательные системы корнями уходят в историю конкретной страны, в традиции, и возможно придумать то, что никак, никаким образом не ложится на историю государственную, на политическую культуру. Поэтому, конечно, разрабатывая эти вилки, мы понимаем примерно, в каких регионах эти варианты могут быть использованы, и придумываем не вообще, а под конкретные регионы. Поэтому, понятное дело, что количество сценариев должно быть большим – страна слишком разная. Один сценарий подходит для Москвы, другой сценарий подходит для Дагестана, там должен быть, на мой взгляд, вариант системы этнического квотирования в многомандатных округах, третий сценарий подходит для Корякии и так далее. Но сами сценарии должны быть прописаны. И тем самым мы должны уйти от злоупотреблений. К сожалению, регулировать нужно.

Понятно, что есть федерализм. Я тоже сторонник американского федерализма. Но нужно понимать, что если сегодня если мы откроем для регионального творчества безграничное поле «делай, что хочешь», то они будут «делать то, что хочешь». И тогда мы ничего не сможем сделать с кучей наших региональных сатрапий, которые сегодня благодаря нашим современным избирательным системам институционализировались и закостенели. Я считаю, что, допустим, желательнее помнить хотя бы про ограничения для глав регионов по количеству сроков избрания, прямые выборы или нет, это нужно делать, нужно автоматически установить ограничения по срокам пребывания одного лица на посту губернатора. Это совершенно необходимо, чтобы избежать злоупотреблений. Да, может быть, человек, очень талантливый, но нужно понимать, что демократия – не только права, но и ограничения, в том числе и чиновника.

С чем я не согласен. Не согласен я с подходом к избирательной системе на выборах в Государственную Думу. Я являюсь убежденным сторонником необходимости наличия многомандатных округов с партийными списками, не исключая, что эту будет вариант открытых списков. Нужно думать над конкретным изложением, но я абсолютно убежден, что должны быть многомандатные округа. То есть не должно быть длинного списка с группами внутри, должны быть разные территориальные списки с фиксированным количеством мандатов. Да, здесь нужно думать о размерах этих групп, о количестве мандатов. Но я считаю, что вполне можно выйти на оптимальную цифру. Я, кстати, исходил бы не из германского варианта, а из шведского. Чем он отличается? В Германии плавающее количество мандатов, в Швеции система немного другая: страна разбита на 9 территорий, внутри каждой

фиксированное количество мандатов, списки партий каждый для своей части страны, мандаты делятся внутри, но не все мандаты распределяются в группах, часть мандатов из общего количества являются корректировочными. Если в целом по стране видно, что пропорция распределения по стране по округам нарушается или не нарушается, – в любом случае часть мандатов потом передается, условно говоря, исходя из национальной пропорции. Внутри каждой партии, если это открытые списки, можно ставить рейтинг, сколько абсолютных голосов получил каждый – Иванов, Петров и Сидоров, понятно, что те из них, кто уже избран в этих больших округах, вычеркиваются и рейтинг составляется среди не получивших. А если выясняется, что за счет этих корректировочных голосов партия получает еще три мандата, то три следующих, кто там был лидером внутри этого рейтинга, но мандаты не получал, получают, исходя из этого общего рейтинга по стране, который выстраивается по персональным голосам в этих самых территориях. Надо сказать, что совершенно нормальная система. Она позволяет дать территориям гарантированное количество мандатов, и она позволяет приблизить общую пропорциональность. Я так понимаю, что вопрос непропорциональности при распределении по округам является главным аргументом, почему нельзя делать эти многомандатные округа. Я считаю, что можно найти вариант. Я думаю...

Каюнов: К чему привязан-то он будет, на сколько округов мы будем страну делить?

Кынев: Я думаю, что, допустим, как вариант – 25–30. Я за концепцию Голосова. Я считаю, что то, что он предлагает – сделать, условно говоря, Москву как один многомандатный округ...

Каюнов: Дальневосточная республика будет?

Кынев: Олег Николаевич, на худой конец, я мог бы пойти на 83 даже. Я не вижу в этом ничего плохого. Пускай, если есть Бразилия, между прочим, то совсем вам не Германия, там совсем другое количество штатов. И в Бразилии есть списки внутри каждого штата в отдельности. И нет никакого хаоса.

Каюнов: Сколько их и насколько они отличаются по численности?

Кынев: Очень сильно отличаются по численности, очень сильно. Возьмите справочник и посмотрите. И вполне нормальная система вполне эффективно работает. Поэтому я не считаю, что в данном случае количество является камнем преткновения. За счет этих корректировочных мандатов можно уйти от проблемы нарушения пропорциональности. Можно вполне уйти и таким образом, кстати, добиться того, о чем говорили здесь. Почему, если, например некая партия популярна в двух-трех местах, а в других нет, почему жители этих регионов не имеют прав получить представителя именно данных политических взглядов. Я считаю, что имеют. Должна быть такая возможность дана, если они на этой территории проходят. Поэтому, подчеркиваю, 20, если есть желание, 40 групп – сколько хотите, но я считаю, что на мой взгляд, аргументация против в данном случае не выдерживает критики.

Что еще здесь есть? По поводу Совета Федерации. Я в данном случае думаю, что нужно исходить из прямых выборов. Если будет меняться Конституция – нужно написать два варианта. Можно написать вариант под эту Конституцию, и тогда можно делать вариант, скажем, по аналогии с системой регистрации кандидатов в президенты во Франции, где существует сбор подписей мэров. Почему не сделать, например, регистрацию с помощью очень небольшого количества подписей глав муниципальных образований, допустим, для одного кандидата, на одну сенаторскую вакансию, и сбор подписей какого-то количества депутатов разного уровня на вторую сенаторскую вакансию. А почему бы и нет? И установить дополнительную норму, что партия, представленная в региональном парламенте, может выдвигать кандидата независимо от этого механизма, как вариант. Почему бы нет? А другой вариант сделать с чистого листа, что называется, если допустить, что меняют Конституцию, вариант выборов непосредственно путем прямого выдвижения и прямой регистрации без всяких посредников и депутатов – тоже возможный вариант.

Еще момент. По поводу, значит, мажоритарной системы с перебаллотировкой. Да, я согласен, что не обязательно 50%, достаточно сорока. Может, поэтому французский вариант: во второй тур выходят все, кто набирает более 12,5% голосов. Необязательно во второй тур выходят два кандидата. Пожалуйста, может три и четыре. Совершенно нормальный вариант, он в разных странах по-разному присутствует, можно не ограничивать в этом смысле выбор.

Здесь никоим образом не оговорено, как определяется смешанная система выборов. Если мы уходим от того, что не более половины по пропорциональной системе, то в таком случае нужно указать потолки. Я думаю, то, что сейчас есть, не менее пятидесяти – это, согласен, получается, что полностью мажоритарная запрещена, полностью пропорциональная разрешена. Но, может быть, все-таки ограничения оставить, потому что я, например, предложил сократить это до трети на одну из систем. Все-таки, на мой взгляд, нет ограничения по поводу того, что такое смешанная система. Ведь смешанная – это не три по округам и 27 по спискам. Чтобы не было такого. Потому что у нас тоже были такие сценарии. В Якутии, в Неринге прошли выборы: 27 депутатов по спискам, 3 депутата по единому многомандатному округу. Это вам что, смешанная система, что ли? Это издевательство.

И вариант, который здесь не оговорен. Над этим нужно подумать – то, что касается вариантов квотирования. Я имею в виду то, что существовало в Дагестане до 2003 года, потому что понятно, что для ряда регионов вопрос этнических квот – это вопрос некой политической стабильности. Я бы подумал о каком-то осторожном варианте, который бы допускал наличие в ряде регионов определенного этнического квотирования, потому что это совершенно необходимо, исходя из региональной самобытности. То есть не должно быть норм, которые бы трактовались как запрет на этническое квотирование в ряде регионов.

Что касается голосования «против всех», из тех позиций, которые здесь перечислены, мне кажется, подходят две – это количество голосов, поданных «против всех», больше числа поданных за всех кандидатов вместе взятых; и последний там пункт, если количество недействительных и поданных «против всех» в сумме составляют не менее половины. Я считаю, что наличие двух вариантов вполне может гарантировать реализацию прав тех, кто недоволен тем ассортиментом, который на выборах представлен. Очень может быть, что, например, будет признание выборов недействительными по одному основанию или по двум одновременно. А остальные варианты, на мой взгляд, мне кажутся менее удачными. Все у меня.

Шибанова: Я попрошу еще одного выступающего, Борис Борисович просил до перерыва.

Надеждин Б.Б.: Просто несколько реплик. По поводу германской модели есть случайно мысли. Я просто приведу статистику, насколько я сумел вспомнить. В Германии 16 земель, из них самая маленькая, Бремен, порядка миллиона людей, и самая большая, Северный Рейн – Вестфалия, порядка 20 миллионов людей. То есть разница, коэффициент «большая/маленькая» – 20. В Бразилии не знаю число, но там штатов точно меньше 30, потому что там разрыв большой между Америкой, 50 штатов, и так далее. Самый маленький штат Аляска где-то тысяч шестьсот, самый большой в Калифорнии – 36 миллионов, это население, коэффициент 60. В России можете легко посчитать – разница составляет сотни. По этой причине ничего похожего на германскую и шведскую модель при условии препятствия федеративному делению создать невозможно абсолютно, бессмысленная затея.

Вторая реплика. По поводу выборов в Госдуму. Дело в том, что парламент у нас двухпалатный. И Совет Федерации, и Государственная Дума не могут формироваться с точки зрения теории независимо друг от друга произвольным образом. Я считаю, что идеальной схемой формирования были бы чистые партийные списки в Государственную Думу и выборы от регионов. Это понятно, да? В этом смысле пытаться сделать в Государственной Думе какие-то элементы регионального представительства я считаю вредными. Для регионального представительства существует Совет Федерации. Это мое понимание. Понятно, что пока он формируется так, как формируется, это меньшее зло, чем, когда в Госдуме какие-то региональные элементы есть. Но в чистом виде Россия – страна, чудовищно разорванная, с неравномерным населением. По этой причине любые попытки сделать регионализм в Госдуме

влекли ослабление представительства Москвы, Санкт-Петербурга, и так далее. Это очевидно, как божий день, Москва и Петербург – это огромные мегаполисы, а на Дальнем Востоке никто не живет почти. Для этого есть Совет Федерации.

Дальше. Без всякого сомнения, я за то, чтобы восстановить «против всех» по одной простой причине – это лучше, чем устанавливать порог явки. Понятно, что меньше риска срыва выборов. И мне очень нравится идея, что «против всех» играет на перенос выборов, если больше чем другие кандидаты, вместе взятые. Все логично, да? Не так, как было там. И очень хорошая идея на странице 8, то есть тип избирательной системы привязать к местным выборам по численности. Написано, что не может быть округа больше 200 тысяч. Кстати, мы с Дмитрием Ивановичем Катаевым, когда писали закон, помните, в Мосгордуму, такую поправку вносили – не может быть округов с населением полмиллиона человек.

Катаев: Да, я тоже хотел это сказать.

Надежин: Резюмирую. Что бы я сделал? Еще одна реплика. Абсолютно при любом типе избирательной системы (говорю ответственно, при любом) можно устроить и полную демократию конкурентную, и тоталитаризм. Диктаторы приходили к власти в условиях как пропорциональной системы, так и мажоритарной. Нет хороших, плохих. Я лично и выигрывал, и проигрывал выборы и по одной системе, и по другой много раз. В целом реальные политические отношения приспособляются абсолютно к любой избирательной системе, какую бы вы ни сделали.

Еще одна реплика. При всей нелюбви к свободе в исполнении Путина, и так далее, демократии последних лет, могу сказать, что, тем не менее, федеральная власть у нас в стране всегда была куда более демократичная, либеральная, чем региональная. Всегда так было в стране, кроме редких исключений, на протяжении всей истории.

Поэтому резюмирую, что бы я сделал. Первое – я бы, конечно, не описывал все избирательные системы, потому что это предмет не Кодекса, а учебника по юриспруденции, и так далее. Я бы тупо так написал две-три, которые могут быть более-менее какие-то. Второе – разрешил бы субъектам Федерации вносить в них некоторые нюансы: хотите, делайте так, и так, и так. И третье – я бы установил некоторые измеряемые численно требования к избирательным системам в регионах, гарантирующие от идиотизма. Например, если барьер, то не больше пяти, если пропорциональность распределения, то как вот, например, Каюнов говорил, вполне нормально, что там не больше единицы был перекося в мандатах. Это можно все написать, и пусть, что хотят, делают. Наверное, это все, что хотелось сказать. Потому что мы же пишем не докторскую диссертацию, что бывает. Мы пишем рабочий документ. Большинство систем, которые здесь описаны, они реально не применяются, почти нигде, кроме экзотических каких-то маленьких государств. Там в Прибалтике есть панашаж и так далее, но там друг друга, тебя в лицо знают в отличие от России. Вот, как-то так.

В заключении еще раз, я в прошлый раз говорил и еще раз хочу сказать: смотрите, мы, все-таки, здесь сидящие, представляем определенную политическую линию – мы за демократию, за свободу, как хотите. Кто левее, кто правее, но точно против диктатуры. Поэтому мы должны относиться к этой работе, на мой взгляд, как к политической задаче. Поэтому мы должны писать: должны быть выборы в Совет Федерации, и так далее И вот так и предлагать. А идеология под названием «Напишем все варианты, а после пусть сами определяются» приведет к тому, что власть может сказать: «Спасибо, ребята, мы сейчас выберем самый хороший из ваших всех, и пусть будет так». Поэтому должно быть понимание. И еще один момент. Тоже важно понимать. Аркадий Ефимович, смотрите, при разговорах о барьерах надо понимать, что сами барьеры в пропорциональной системе возникли в парламентских республиках, где стабильность правительства – ключевой вопрос. На какой хрен барьеры вообще существуют в России, где президентская республика, надо у Суркова спросить.

Голос из зала: Полупрезидентская.

Надеждин: Какая она там полупрезидентская. Просто совершенно бессмысленно. Хотя опыт показывает, что и парламентская республика типа Израиля справляется с куда более мутной средой, чем у нас. Поэтому, на мой взгляд, можно написать 3%. Не знаю. Какая-то логика есть от числа фракций на местном уровне. Хочется более практического и направленного идеологически и политически Кодекса. Спасибо.

Шибанова: Спасибо, коллеги.

Часть вторая.

Михалева Г.М.: Первое, я не согласна с философией, которая связана с максимальной проработкой всех законодательных актов. Есть два подхода, я условно так их назову, немецкий и швейцарский. Швейцарские законы, поскольку они все выносятся на референдум, пишутся так, чтобы каждый простой, несильно грамотный даже гражданин все понял, а немецкие законы пишутся так, что, извините, без бутылки не понять. И мы идем по тому же самому пути, у нас такие законы, которые люди с квалификацией, той, которая есть в избирательных комиссиях, не сейчас, ладно, тогда еще выборы были в 1999 году, они просто в этом не разбираются, когда надо читать триста страниц, это оказывается очень сложно.

Второе, я думаю, что избирательный кодекс надо рассматривать с учетом двух вещей. Первое – об этом уже Надеждин говорил до меня, у нас все-таки система формально, конечно, полупрезидентская, но по факту она называется президентонализм, иногда говорят суперпрезидентская система, где у президента полномочия во всех властях. Плюс еще всякие органы, которые вообще не регулируются. Эффект электоральный от такой системы какой? Это создание больших коалиций – пропрезидентских или против президента. И соответственно, держа это в голове, надо тогда понимать, что запрещать блоки совершенно бессмысленно и блокирование нужно, оно нужно еще и потому, кто-то здесь возражал, говорил, что блоки не нужны, не помню уже. Блокирование нужно, потому что дефицит у нас какой? Дефицит умения договариваться, умения находить компромиссы, это будет стимулировать политических игроков для нахождения компромиссов.

Теперь по конкретным вещам. Мне очень странной кажется идея Дмитрия Ивановича о том, как выбрать какой-то субъект Федерации, который бы представлял всю Россию, это я слабо себе представляю, это что-то среднее между Дагестаном и Камчаткой? Это какая-то экзотика. И поэтому, я думаю, что как раз ничего страшного не будет, если списки будут выдвигаться по округам, я тоже за связанную смешанную систему, которую здесь называли немецкая, на самом деле она и в других странах есть. Но проблема подсчета голосов, может быть, Аркадий Ефимович потом пояснит, он просчитывал, и насколько я поняла из объяснительной записки, нам это не грозит, то, что называется «дополнительные мандаты».

По порогу явки и по голосованию против всех, тут вот я не согласна тоже со всеми, я считаю, что «против всех» не надо. Знаете, почему? Потому что мы исходим из того, что наш избиратель, как героиня «Женитьбы» Гоголя, говорит: «Вот носик бы от этой партии, ушки от другой, а волосики, чтобы как у независимого кандидата». Надо жить с тем, что есть, надо учиться выбирать из того, что есть. Между прочим, и в Европе тоже не все партии идеальны, но граждане как-то свой выбор делают. По порогу явки, я думаю, он должен быть, но он должен быть все-таки не драконовским. Да, и еще, мы когда обсуждаем, у нас все время смешиваются две логики, два подхода, мы все время думаем о том, как было бы хорошо, если бы выборы были конкурентными, под это писался, собственно, Кодекс, но мы все время вспоминаем, как сейчас, на самом деле, потому что «как сейчас» – это ничего работать не будет, это тоже правда.

Теперь по укрупнению округов и субъектам Федерации, я уже сказала, мне кажется, что сколько есть субъектов Федерации, столько и должно быть списков, с укрупнением округов страшная головная боль, страшные проблемы для партии, связанные с согласованием. Разными

способами это пытались сделать, и так, и этак, людей собирали, чтобы они договаривались, и решалось когда-то избирательным штабом. В общем, это очень сложно и неправильно. Почему? У меня какая здесь логика? Избиратель должен знать тех, кого он выбирает, потому что, если мы объединяем округа, получается, что в качестве регионов избиратели не знают, играют, что называется, вслепую, выбирают партию власти, потому что «мы за Путина», и вперед. Здесь должна быть максимальная привязка, и отчасти проблемы максимальной привязки решает как раз выбор смешанной связанной системы.

По поводу перечислений избирательных систем, здесь я тоже согласна с Надеждиным, нельзя впадать в дурную бесконечность и перечислять все имеющиеся; так, знаете, можно раздуть избирательный кодекс до бесконечности, надо выбрать несколько оптимальных, и, мне кажется, надо выбрать несколько очень простых систем, потому что все-таки долго длится процесс обучения граждан наших. Я думаю, не один, не два, не три избирательных цикла, а они уже отвыкли, на самом деле, выбирать, им надо будет снова учиться, то есть выбор должен быть у людей рационален.

И, конечно, я за то, чтобы восстановить выборность членов Совета Федерации и мэров, я думаю, это тоже должно быть обязательно прописано.

Да, еще один важный момент, о котором здесь не говорили. Все-таки, кто имеет право участвовать в выборах? У нас избирательная система в этом смысле менялась, все здесь помнят, экскурс исторический не надо делать. Мне кажется, все-таки надо оставить право выдвигать списки, выдвигать одномандатных кандидатов за партиями, так мы укрепляем партийную систему, но при этом оставить возможность блоков, в том числе блоков с общественной организацией. Тогда общественные организации получат возможность участвовать в выборах, и одновременно партии через несколько избирательных циклов уже наработают свой электорат, и партийная система будет укрепляться. И я думаю, что по поводу наблюдателей, избирательных комиссий в следующий раз мы будем говорить, да?

Любарев: По поводу партий мы будем говорить.

Михалева: Отлично. Да и здесь надо связку обязательно иметь в виду, что если мы либерализуем избирательное законодательство, надо либерализовать закон о политических партиях. Если партия зарегистрирована, значит, она без всяких залогов и подписей имеет право выдвигать и одномандатников. Спасибо.

Шибанова: Спасибо, Вадим Юрьевич, и следующий выступает Алексей Станиславович.

Прохоров В.Ю.: Добрый вечер, постараюсь изложить максимально кратко и тезисно. Первое – это то, что сегодня проходит в нашем обсуждении красной нитью, а именно соотношения по осям «федеральный центр – регионы», а также «(федеральный центр + регионы) – местное самоуправление». И соответственно, необходимо обдумать и обсудить с этого угла зрения распределение центра тяжести в плане возможного избирательного законотворчества. И на прошлом заседании, и на этом я постарался продвинуть соответствующий тезис, который как раз сегодня в большей степени, мне кажется, получает поддержку (хотя, наверное, и не в полном объеме). Это о том, что на федеральном уровне (имеются в виду прежде всего Москва и Петербург) в конечном счете все-таки свободы у нас побольше, чем в регионах. Надеждин сегодня сказал об этом следующим образом: как ни относиться к нынешней власти, но федеральная власть всегда была более либеральна. На самом деле это не так, проблема не в этом. Хотя, конечно, есть и более либеральные, демократические губернаторы, чем нынешний премьер, есть и еще более «дикобразные», чем он. И вопрос здесь несколько в другом. Дело в том, что на федеральном уровне власть не всегда может за всем уследить, основная часть лидеров оппозиции и их устойчивых сторонников сосредоточена здесь. Федеральной власти также надо думать, например, о таких вещах, как международный престиж, – вот губернатору об этом думать совсем не надо. Губернатору вряд ли зададут западные журналисты вопрос: «Что там у вас происходит с той или иной партией, с тем или иным оппозиционером?» Губернатор решает в основном вопросы на региональном и местном уровне, и опыт последнего десятилетия показал, что чем меньше свободы, тем, как правило,

ему удобнее. А вот федеральная власть хоть немного, но должна об этом задумываться – о международной репутации и прежде всего европейской. И кстати, недавний «слив» федералами одной из демократических партий именно таким иезуитским образом (через самоликвидацию с помощью руководителей федерального партийного аппарата, не желающих перед лицом наступающего кризиса остаться безработными) связан именно с тем, чтобы не задавали вопрос за границей: «А куда это она у вас делась – оппозиционная Путину партия СПС?» Нынешний гарант или тот же премьер всегда теперь могут дать ответ: «А они сами распустились!» – им это очень удобно. У губернаторов таких вопросов вообще не возникает, для них это неактуально. Для них актуально, чтобы в регионе все было управляемо и отлажено в коррупционной вертикали, с них спросят за это федералы. И поэтому я могу только согласиться в данном случае с Виктором Леонидовичем Шейнисом в том, что Избирательный кодекс должен оставлять некий простор для выбора между несколькими системами, но не для регионального законотворчества. Кстати сказать, этот тезис, на мой взгляд, играл большую роль на протяжении российской истории. Действительно, свобода здесь все-таки может начинаться лишь на федеральном уровне – хотя, конечно, и не при том режиме, как сейчас, но это уже другая проблема.

Кстати, отдельная проблема – это местное самоуправление: нужно ли что-то диктовать местному самоуправлению? С одной стороны, есть конституционные нормы о том, что местное самоуправление отделено от государства и независимо – статья 12 Конституции и ряд других. С другой стороны, даже с исторической точки зрения мне лично земство не кажется проводником демократии в России в XIX веке. Многие сейчас воспринимают земские органы как некую панацею – об этом писал, например, недавно ушедший от нас Солженицын. Но мне кажется, что не были все-таки земства рассадниками, проводниками демократии, они решали исключительно местные вопросы, не замахиваясь на устои явно изжившего себя режима самодержавия, анахроничного для Европы. И развитие демократии в России исторически пошло по иному пути, по пути завоевания прав и свобод, а не по пути укрепления земства и местного самоуправления.

Учитывая изложенное, я думаю, что все-таки нужно действительно максимально все прописывать в Избирательном кодексе на федеральном уровне, чтобы закладывать хотя бы минимальный, а лучше максимальный объем прав и свобод. Потому что, если заложить возможность заградительного барьера для прохождения партий в регионах, например, от трех до семи процентов, всяко через несколько месяцев или через пару лет во всех регионах будет семь процентов, это общеизвестно. Губернаторы проблем на свою голову не ищут в лице оппозиции в регионах. Поэтому надо изначально закладывать некий минимальный барьер, а вот если вы хотите, не три, а, например, два процента в каком-то регионе – вот здесь уже оставляйте возможность для законотворчества на местах.

Здесь, кстати, следует согласиться с рядом выступающих – коллега Кынев говорил, что, как это ни несколько странно звучит, но в некоторых регионах нужно ввести все-таки возможность установления национальных квот на выборах. Вы знаете – прежде всего Дагестан, да. Это исключительный случай: там есть более 10-ти основных национальностей и еще не один десяток менее многочисленных национальностей либо этнических групп. Де-факто национальные квоты при назначении на государственные и муниципальные должности, а также на выборах давно существуют, это так и происходит, что общеизвестно. И я хочу заметить, что европейский опыт этому не всегда противоречит. Как известно, в той же самой Конституции Кипра, который является вполне цивилизованной европейской страной, развитым членом Евросоюза, до сих пор заложены национальные квоты на представительство в парламенте: 56 греко-киприотов и 24 турко-киприота. Другое дело, что квота турков-киприотов не выбрана по всем известным причинам, но до сих пор она заложена. И насколько я понимаю, никто в Евросоюзе сильно по этому поводу не возмущается, учитывая специфику этой страны. Поэтому в каких-то отдельных исключительных случаях, наверное, для республик данное положение можно предложить. Другое дело, что здесь придется менять, насколько я понимаю, правовую позицию Конституционного Суда, вообще могут быть какие-то дополнительные меры, внимательно надо посмотреть на саму Конституцию в этом плане. Но данная норма в законе по

возможному установлению в исключительных случаях национальных квот, наверное, была бы полезна. Хотя и злоупотреблять этим, конечно, тоже не стоит – может быть, только для Дагестана на уровне выборов органов государственной власти и установить (для местных выборов можно и в более широком числе случаев – для защиты интересов этнических меньшинств).

Поэтому всё максимально надо заложить в сам кодекс. И здесь я совершенно уверен – и опыт обсуждения в данном уважаемом сообществе подтверждает – что действительно в кодексе должно быть заложено не максимальное количество имеющихся в мире форм и вариантов избирательных систем либо их разновидностей, а лишь несколько вариантов.

Конечно, графа «против всех» нужна, на этом я не буду подробно останавливаться. А порог явки, действительно, не нужен – опять же я согласен с целым рядом предыдущих выступающих.

Что касается далее такого важного вопроса, как восстановление избирательных блоков, то я так понимаю, что это скорее вопрос для следующего обсуждения. Мне кажется, что не механическое соединение списков, а реальное восстановление блоков соответствует общемировой нормальной политической практике и должно быть обеспечено в Кодексе.

И последнее. Идею Бориса Григорьевича Мисника о том, что нужно полностью исключить завышенные требования к формально-технической стороне оформления документов, я целиком поддерживаю. Действительно, сейчас это вполне актуально. Нам известно, до чего вообще доходит фантазия чиновников и исполнителей в избиркомах и судах на местах, чтобы только не пропустить неугодных кандидатов – и в Петербурге, безусловно, да и во всех других регионах, мы это все знаем! Конечно же, надо быть откровенными, не без участия некоторых наших нынешних участников данного круглого стола в свое время закладывались достаточно подробные и излишне детальные технико-юридические нормы в избирательные законы. Видимо, сейчас нужно к этому внимательнее отнестись, чтобы по части оформления документов были только какие-то самые общие и самые минимальные требования.

Автономов А.С.: Спасибо за предоставленную возможность выступить, я постараюсь коротко, прошу прощения, что я пришел позже, чем было начало, поэтому не все, может быть, слышал. Но что касается самой идеи вообще концептуально, я и тогда Кодекс поддерживал и вообще считаю, что Избирательный кодекс – это очень прогрессивная идея. Вот здесь Бразилию вспоминали, там уже давно избирательный кодекс есть, и никому он не только не мешал, помогал. Я не буду на этом останавливаться, это все понятно.

О тех вопросах, которые были сегодня подняты или, так или иначе, обсуждались. Опять же, говоря тезисно, я буду перескакивать с одного на другое.

Прежде всего, порог явки, это вообще очень такой тонкий вопрос, потому что, действительно, с одной стороны, вроде бы на выборы приходят только те, кто в них заинтересован. Но, действительно, ведь выборы можно провести и тайно от избирателей, не говоря уже о том, что мы говорили об отдаленных территориях, о Камчатке. Даже можно взять такой большой субъект Федерации, как Якутия, где на самом деле многие люди узнают о выборах в основном благодаря тому, что федеральные власти толкают региональные и тем нужно обеспечить этот порог явки. Они, в общем, так или иначе оповещают, гоняют, принуждают, привлекают всякими устными обещаниями, талонами, где-то, я не помню, недавно опять читал – в очередной раз какие-то дефицитные товары, и так далее. Но, тем не менее, люди должны участвовать в выборах, потому что если совсем отучатся участвовать в выборах, будет ходить ограниченное количество людей, то даже формальное участие в выборах... Знаете, все-таки почему произошло то, что произошло в 1989–1990 годы? Все-таки мы заложили и всегда это твердили студентам, что выборы – это хорошо, надо являться на выборы. Другое дело, когда немножко поменялся менталитет, люди пришли и проголосовали реально, не просто бросили бюллетень. Но для них участие в выборах – это была некой политической ценностью, вовсе не так, что нам все равно, давайте мы будем каким-то другим

образом власть формировать, нет. И поэтому пошли на эти выборы и проголосовали демократическим путем, да, альтернативные выборы сработали и прочее, прочее, поэтому не надо отучать людей от выборов. Здесь в этом плане порог явки, он является каким-то определенным стимулирующим, что ли, порогом.

Голос из зала: Не потерять институт.

Автономов: Да, совершенно верно, поэтому здесь, что касается, конечно, либерализма федеральных властей, не знаю, я не очень ободряюсь, просто даже, может быть, не только имидж пугает России, хотя сейчас об этом очень много говорят. Просто до всего руки у федеральной власти не доходят. И даже в Москве не все видят, где мы там бегаем, на такой высоте люди сидят, что муравьи, которые здесь бегают, просто до них невозможно добраться, дотянуться руки даже не захотят. Ну, или интересы их мелкие, поэтому это было, кстати, всегда, отсюда старая поговорка: «Жалует царь, да не жалует псарь», и так далее. Всегда было так, что верховный правитель может себе позволить быть либералом, он пришел и вдруг взял и сказал: «Пожалуйста, не хочет Иван Иванович, ну пусть Иван Петрович», и уехал из этого региона. Что потом будет с этим Иваном Ивановичем, Иваном Петровичем, неважно, но он, так сказать, либерально подошел к этим вопросам, понимаете. И все в восторге, конечно, а потом позвонил по телефону туда, я уж не буду пересказывать, все смотрели «Забытую мелодию для флейты», где начальник разрешает спектакль, а потом говорит своему подчиненному: «Чтоб я этого больше не видел». Там есть всякие версии официальные, неофициальные, это все можно легко сделать, и поэтому федеральная власть, она и оказывается более либеральной в силу разных причин. С виду, я поэтому и говорю.

Дальше, что касается вообще заградительного барьера. Понимаете, может быть, он и нужен, но надо разобраться, нужен ли он вообще, потому что есть даже страны, где правительство формируется на партийной основе, на условиях парламентской демократии с пропорциональной системой, – и нет такого избирательного барьера. Например, Португалия, с 1974 года слежу за выборами, там в 1975 первый раз прошли. Страна пусть и маленькая, на сегодняшний день вся страна – избирательный округ, но из двух с половиной десятков партий, которые там традиционно существовали и существуют, всегда избирались 4–5, не больше, вот такая картина. И до сих пор, там чуть-чуть менялись партийные системы, такая чехарда была с приходом к власти той или иной партии, потом все это более-менее устаканилось, но, тем не менее, 4–5 политических партий присутствуют в парламенте. На протяжении нескольких лет был один депутат от одной из таких партий, ну и все, больше ничего страшного не происходило. Кстати, у них нет минимума при образовании фракции в парламенте, массы еще других минимумов численностей нет, и ничего, все функционирует довольно-таки хорошо. Единственно, что они ввели конструктивный вотум недоверия, это к выборам не имеет отношения. Если голосуете за вотум недоверия, сразу определите, кто будет следующий премьер, потому что они споткнулись один раз на этом очень серьезно, и когда три месяца не было правительства легитимного, то, конечно, жить с этим было тяжело. А что касается выборов – все очень хорошо. Я не хочу сказать, что это оптимально для России, давайте посмотрим не только Израиль, где 2%, не только Швецию с 4%, есть и страны, где вообще нет заградительного барьера и, тем не менее, правительство существует. Я уж не говорю у нас, где фактически при определенных обстоятельствах Дума вообще может не участвовать в формировании правительства. Если три раза назначили, три раза Дума отклонила, то давайте почитаем, что у нас написано в Конституции, что Дума распускается, президент назначает премьера и ведь вновь избранная Дума уже за этого премьера не голосует, он находится у власти до окончания сроков полномочия президента. Кстати, во Франции этого нет: распустили, все равно во вновь избранных собраниях будь добр представь кандидатуру, отклонили, уже распустить год будет нельзя. У нас немножко другая ситуация, поэтому у нас Дума ни разу не рискнула три раза кандидатуру отклонить, даже когда хотела – и то не рискнула. Поэтому чего говорить, а сейчас и вовсе этого не будет, тем более, когда у нас всего-то осталось семь партий, заградительный барьер вообще в этих условиях кажется просто нонсенсом: от кого отгораживаться, две партии, что ли, нужно в Думе? Семь – это не так много,

на самом деле, тем более, что даже при отсутствии избирательного барьера, может быть, и не все семь пройдут в силу, опять же, разных причин.

Мне вообще иногда непонятно, почему у нас федеральная власть, будучи либеральной, вдруг идет на какие-то вещи, мне не совсем ясные. Например, в регионах, в Москве, например, всегда было большинство, всегда знали список, по которому проходили. Собственно говоря, ввели пропорциональную часть, вдруг появились те партии, представители которых, скорее всего, вообще бы в Думе никогда бы не оказались. «Яблоко» там присутствовало, еще прочие, оказалось, что не так легко обеспечить это самое большинство, поэтому мне не всегда понятно, чисто политически, зачем это надо.

Опять же, я согласен абсолютно с тем, что говорил Надеждин в данном случае, что избирательные системы не являются гарантией демократии, как и все остальное. На самом деле, если политическая культура такова, что люди не готовы к демократии и будут все равно голосовать за царя, даже если он отречется, они его все равно выберут, потому что он в их глазах легитимный их представитель, что можно с этим сделать, заставить нельзя. Я помню, когда в Намибии, в 1990 году, проходили первые выборы, там было запрещено вождям племен вообще появляться на избирательных участках, потому что вожди племен, они прямо указывали, за кого голосовать. Чем все заканчивалось? Из леса выходят избиратели, во главе вождь племени, под деревом рассаживает, раздает им паспорта, что-то им говорит, дальше они идут на избирательный участок, там наблюдатели из ООН очень внимательно следят, голосуют, выходят и опять под руководством вождя уходят в лес. Мы тогда писали, это было в 1990 году, мы писали в лаборатории системного анализа наш прикид, как пройдут выборы в Намибии, мы практически не ошиблись, на полпроцента где-то, мы прямо разбросали, потому что все партии были этнические. Партия, которая победила, она представляла народ овамба, тоже, в общем-то, племенной, была отдельная партия буров, отдельная партия, кстати, англоязычного населения, самая маленькая и все другие крупные народы, кроме овамба и некоторых других были тоже представлены своими партиями. Все пропорционально распределилось исключительно по этническому представительству, что с этим можно сделать, понимаете? С этим можно что-то сделать, но это нужен длительный процесс приучения к демократии, плюс втягивание в рыночные отношения и так далее, не буду здесь расписывать. Только тогда, когда племенная структура будет разрушена самой жизнью, тогда она и не будет присутствовать на выборах.

Поэтому, конечно, что мы должны, в кодексе зафиксировать, я не знаю, нужно ли нам все возможные избирательные системы прописывать? Может быть, я согласен с мнением, что нужны какие-то запреты, что нельзя делать этого, нельзя делать того, во-первых, что выборы должны регулярно проводиться, на периодичность избрания, ограничение по количеству переизбрания должностного лица, о том, что выборы должны быть для всех – это очевидно. Мы говорим о либерализме федеральной власти, тем не менее, спокойно ликвидируем выборы губернаторов, и Конституционный суд подтвердил: да, все конституционно, хотя мне до сих пор непонятно, где они в Конституции это смогли найти, потому что не надо перегибать палку, федерализм у нас есть, может быть, какая-то свобода выбора в регионах, мы здесь говорили, в регионах политическая культура везде разная, и наверное, может быть, здесь нужно исходить из этого.

Я уже не говорю о том, что про Дагестан говорили, правильно, совершенно верно, там все равно по факту все так и получается, иначе все разрушится. Там даже когда из министерства уходит, условно говоря, был замминистра лезгин и уходит, надо найти тоже лезгина на это же место, они находят, просто назначают людей. И все знают, кого и как надо назначить, поэтому... Мне до сих пор непонятно, чем помешали четыре депутата Ямало-Ненецкого автономного округа, избираемые от коренного народа, там была гарантия, что будет их четыре депутата, все, в этой Думе, чтобы хотя бы какое-то минимальное представительство было. В конце концов, кстати, если мы вспоминаем, есть Европейская конвенция о национальных меньшинствах, кстати, допускается, у нас иногда называют положительной дискриминацией, правильнее говорить, с точки зрения ООНовского языка, – специальные меры – в том случае, когда есть какие-то группы, которые могут быть дискриминируемы или дискриминируются на

практике, то для них могут быть установлены некие преференции, поэтому что об этом говорить? Конечно, это возможно, отказываться от этого нельзя, иначе... Кстати, в Дагестане не только ведь этнические были группы, там были специальные представительства и для женщин, в конце концов, а это ведь, в общем, мусульманская республика, и там отношение к женщинам тоже специфическое, надо обеспечить и приучать людей избирать. Я не хочу сказать, что в исламе женщина вообще... это не совсем так, там есть свои права, но они отличаются от прав мужчин. Я не хочу сказать, что это хорошо, но при этом женщина вполне может быть начальницей, Европа сейчас этим столкнулась, когда некие выходцы из разных стран отказываются, вот женщина-начальник, они отказываются, начинают протестовать и говорят – это наши традиционные взгляды, что мы с этими традициями должны мириться? Есть традиции, с которыми мы вынуждены или, может быть, можем мириться, а есть, с которыми мириться нельзя.

О партиях я говорить не буду, это следующий вопрос, об избирательных комиссиях тоже не буду говорить, но тем не менее, эти вопросы...

Для меня, конечно, в принципе система, которая сочетает в себе элементы пропорциональности и мажоритарности, конечно, является оптимальной в силу целого ряда причин, в том числе и когда мы говорили вот об этих группах и разбиении страны на группы с тем, чтобы какая-то партия, которая имеет сильное региональное представительство, могла быть представлена. Через одномандатные округа мы знаем, что многие партии проходили в Государственную Думу до тех пор, пока одномандатные округа не были ликвидированы. Чем плохо? Может быть, лучше к этому вернуться, я не говорю, что это оптимальный вариант, но на мой взгляд вот здесь через одномандатников партии вполне могут проходить и создавать свои, если даже не фракции, то хотя бы депутатские группы, мы знаем всю эту историю.

Здесь на Швейцарию ссылаются. Единственное, что могу сказать: в Швейцарии законы ничуть не проще, чем в Германии. Всякий, кто читал швейцарские законы, знает, что они довольно-таки сложные. Там кроме референдумов есть еще есть собрания избирателей, наряду с парламентом, где избиратели, собравшись, обсуждают и голосуют избирательные законы. Вот в 2007 году я был на таком кантональном собрании в Гларусе, это такая толстая семисотстраничная книга, где как раз проходила реформа муниципальной системы вот в этом небольшом кантоне. Семьсот страниц, размером с хороший такой журнал, и каждый избиратель эти проекты получил и должен был прочитать. Поскольку некоторые из них после этого собрания их бросили, я забрал себе, просто чтобы иметь это дома, тексты довольно-таки сложные. Там, кстати, иногда бюджет выносятся в некоторых кантонах, я правда не был на этом референдуме, но смотрел, какие вопросы выносятся на референдум. Например, один из вопросов, надо ли кантону купить часть золотого запаса, продаваемого федерацией, для того чтобы иметь резервы. Понимаете, наши избиратели знают, не знают, это довольно-таки сложный вопрос, у нас по всем финансовым вопросам вообще референдумы проводиться не могут. Просто там немножко другая система, люди к этому по-другому подготовлены. И партии там, выходя на референдум, если они хотят, чтобы до каждого избирателя дошло, они просто препарируют эти законы и обращают внимание избирателей – посмотрите на это, посмотрите на то, какие-то реперные точки есть всегда. При этом сама техника юридическая остается все равно довольно-таки сложной, тот же немецкий язык, он другой немножко язык, но в принципе, юридический язык такой же и довольно сложный.

Поэтому хоть меня в прошлый раз и заподозрили в том, что я продвигаю идеи юристов, когда я сравнил, что мы должны обращаться к специалистам в любом случае, если мы говорим о том, что закон – это, в общем, дело юристов, но я в данном случае не хочу сказать, что обязательно юристов, но в конце концов, если политик занимается законодательной деятельностью, он становится в какой-то мере юристом. Но не так, что пришла кухарка, никогда законов не видела, прочитала и сразу в любом законе все поняла. Когда вот так все понятно кухарке, для меня страшно, там столько злоупотреблений на самом деле может быть, чего говорить, мы это тоже читали. И мы, кстати, помним, как первый закон 1994 года, я имею в виду «Об основных гарантиях избирательных прав», почему он так вдруг оказался расширен?

Потому что неплохой, хороший, кстати, закон, сама идея была очень здоровой, но оказалось, что в рамках таких вот провозглашенных принципов столько может быть нарушений, что пришлось его постоянно детализировать, может быть, слишком детализировали, это уже другой вопрос. Я согласен с тем, что любые законы все равно будут обрастать подзаконными актами, где толкуются, поэтому здесь всегда надо находить баланс, но я против того, чтобы мы считали, что можно упростить до не знаю какого уровня, чтобы каждый, никогда не читав законов: «а что бы мне сейчас закон почитать», во всем разобрался, пошел, организовал юридическую консультацию, всем сразу начал рассказывать. А зачем нужны эти консультации, если каждый может разобраться? Все гораздо сложнее. Спасибо.

Шибанова: Спасибо. Смирнов Вильям Викторович.

Смирнов В.В.: Спасибо. Я участвую в этом проекте так же как и все, вероятно, потому, что это зримая попытка попробовать восстановить функцию выборов в нашей стране для представительной демократии. Вместе с тем, я так же, как и многие выступающие сегодня, прекрасно понимаю, что сам по себе избирательный кодекс, каким бы он ни был идеальным, он, конечно же, не сможет 100% гарантировать, и мы обсуждаем, пытаемся найти такие решения, такую модель, которая бы максимизировала эту задачу. Более того, я не могу не признать справедливость тех выступавших, которые обращают внимание на те барьеры, которые созданы в нашей политической системе и политической культурой, политической практикой. И все, кто вовлечен в выборы, внимательно следят за приближающимися выборами 1 марта, потому что они, с моей точки зрения, явятся еще одним индикатором того, какова на самом деле избирательная система, ее функционирование и в какой степени избирательные и в более широком смысле политические процессы на местном региональном уровне являются не более демократичными, а более закрытыми, искажающими, чем на федеральном уровне. Пока что есть основания говорить, что они будут еще отличаться в худшую сторону.

В этой связи я еще раз посмотрел, я не буду говорить по другим вопросам, потому что хочу сказать, что в целом я поддерживаю тех, которые настаивают на том, что при обсуждении и избирательной системы, и других институтов мы должны учитывать и пределы возможностей чисто юридически, здесь согласен с моим коллегой. Самое главное – та практика, которая уже накоплена, не питать иллюзий того, что перечисление вот этих само по себе решит проблему демократичности этих выборов.

Я не увидел других барьеров или, лучше сказать, не увидел других гарантий для того, чтобы максимизировать возвращение выборам их изначальных функций и роли. Возможно, мы обсуждали, но я это не нашел. Я не нашел раздела, в котором бы говорили об общественном контроле и наблюдателях. Я в структуре не нашел, я не нашел этого, потому что мне казалось, что это то немногое, что есть у избирательных комиссий и все. На самом деле и общественный контроль должен быть с моей точки зрения, я готов более подробно говорить, я внимательно прочитал. Общественный контроль должен быть на всех стадиях избирательного процесса, меня это несколько удивило. Это вовсе не критика, я полагаю, что как раз мы-то в первую очередь должны в отличие от действующего законодательства, тем более практики, вернуть изначальный смысл общественному контролю. С моей точки зрения это – один из главных резервов, который можно и нужно использовать при работе над этими документами. Он вообще должен пронизывать весь избирательный процесс, с моей точки зрения, также как и наблюдатели, в том числе иностранные наблюдатели. Мы же знаем практику, что произошло с правами и возможностями избирателей, их практически почти исключили из избирательного процесса, а у нас, не потому, что я составлял его, я говорю о формулировке, чтобы это было очевидно, что это один из центров его.

Также, например, когда говорится, есть глава 13 – финансирование избирательной кампании. Между тем, мы знаем, что злоупотребление использованием финансирования идет не столько избирательной кампании, сколько при финансировании других этапов выборов. И мне кажется, что надо попытаться заложить в целом принципы финансирования выборов в целом, такие, чтобы они обеспечивали с точки зрения весь избирательный процесс, и так далее. Я

надеюсь, что в процессе, я надеюсь участвовать в этом, реализацию этих принципов надо искать, конечно, совместно.

И вот в этой связи хотелось бы сказать, что это не задача, разумеется, этого Кодекса, что те, кто анализируют выборы в сравнительном аспекте, знают, что одна из самых сложных задач – это критерии, которые позволили оценить достаточно и то, чем манипулируют многие страны, включая нашу, это критерии свободных, справедливых и так далее выборов. Я не уверен, что их можно заложить в этот кодекс, но, может быть, попробовать надо. Для того, чтобы выбить это манипулирование, «у нас это лучше, у нас на самом деле такие-то и такие-то», это нелегкая задача, она не решена, может быть, нам подумать о том, как мы можем, я не уверен, что нам удастся выработать ясные и исчерпывающие, но, по крайней мере, некоторые из них, может быть, надо ввести в кодекс – он ведь служит и задачей демократического воспитания, если угодно, или, лучше сказать, гражданского воспитания. В этом смысле я не полностью со своим коллегой согласен. Конечно, в законе должен быть агит, вместе с тем, что он должен содержать те положения, которые позволяют гражданину, я не зачеркиваю юридическую составляющую, увидеть суть этих выборов, почувствовать свои возможности, права и обязанности, подчеркиваю, права и возможности, и процедуру защиты этих прав, нарушенных прав. Спасибо.

Шибанова: Я дам одну минуточку Аркадию Ефимовичу ответить просто на вопрос наличия в структуре кодекса этих положений.

Любарев: В структуре есть статья, которая еще не написана, но она предусмотрена – статья об общественном контроле. По поводу критериев выборов, я говорил в начале: мы хотим, и обязательно будем стараться как-то определить избирательные права в Кодексе лучше, чем это было сделано до сих пор. Это сложная задача, я понимаю.

Шибанова: У нас записавшийся последний выступающий Роман, я отчества не знаю, к сожалению. Роман, дам вам выступать, если вы желаете, и я так понимаю, больше никто не записался, но и по времени мы, собственно говоря, подходим к концу. Роман, пожалуйста, вам слово.

Удот Р.Н.: Отчество Николаевич, большое спасибо, что меня пригласили на это собрание от имени кухарок, потому что я особо никакими на академическом уровне заслугами не обладаю. Но как кухарка присутствовал на разных избирательных мероприятиях, и читая теперь, что мы пляшем все на местах, я бы хотел сказать, чтобы разработчики постарались больше уделить внимания не академическому, а практическому аспекту, тут уже звучало о том, что хорошо бы разбивать главы по уму, не как для сведения академических счетов, а для того, чтобы буквально реально учительница биологии, которая знает, как птицы гнездуются, но понятия не имеет, имеет ли право наблюдатель или кандидат особенно на муниципальном уровне что-то делать, чтобы для нее это было понятно, чтобы это было не постоянно, как это выглядит: «вот я слышал, нас инструктировали, нет, это неправда». Садись, берешь толстую книгу, начинаешь искать, где же там нас инструктировали, находишь, говоришь – вот! Она бежит, листает этот же кодекс, как там у нас этот закон называется, мы начинаем из разных кусков собирать, то есть в идеале это какой-то чат, у нас есть муниципальные выборы – вот, пожалуйста, берем это, берем это, смотрим эту статью. Потому что когда нас партии снабжают такими же инструкциями, посмотрите ту статью или эту, на эту инструкцию, так скажем, твой оппонент не реагирует, он говорит: «Покажи мне это в законе». Ты ему показываешь в законе, он начинает это трактовать по-хитрому, наблюдатель ты или член комиссии с правом совещательного голоса, в общем, чтобы это было конкретно применимо, как в «Макдоналдсе» для неграмотных негров, читать не умеет, «Биг-Мак» нарисован, он жмет эту кнопку и все. То же самое и здесь. Встал вопрос – смотрите пункт такой-то, просто сейчас время такое, может быть, раньше выборы проводились такими людьми, как же их называли, энциклопедистами, которые знали все и всюду. Даже в отличие от других законов, которые решаются в суде, где в суде есть судья, как минимум грамотный, часто бывает адвокат. Здесь персонал – кухарки, на самом деле, собираются учителя биологии, и нужно с ними как-то прийти к решению, кто же

будет управлять в данном муниципальном округе, поэтому не знаю, я бы просил на это обратить внимание с точки зрения кухарок.

Что же в целом, я так и не понял, чем одна избирательная система лучше другой, третьей. И я согласен с Надеждиным в том, что любые политические отношения рано или поздно адаптируются и тогда, коль уж мы пишем что-то хорошее, идеальное, на случай революционной ситуации, нам нужно прежде всего, может быть, смотреть какие-то другие аспекты, например, как бы я сказал, фальсификациеёмкость. То есть выбирать в данном случае те, может быть, не самые идеальные с точки зрения академического, исторического и прочего взгляда, а именно которые у нас применимы, которые трудно будет опровергнуть. Потому что в этом часто лежит пассивность избирателей, которые считают, все за нас нарисуют, я никуда не пойду, я останусь на диване, потому что там Петр Сергеевич уже всех подговорил. И он знает, что в прошлый раз чего-то намутили, и он не верит в эти выборы, он не идет, а вы тут сидите и гадаете, он не пошел, потому что он против всех, или он не пошел, потому что он пассивен? И давай тут инсинуации такие делать по отношению к нему. Я думаю, что прежде всего было бы полезно думать о том, как повысить веру в эти выборы, в том числе выбирать не самую идеальную, но наиболее прозрачную и надежную систему, чтобы она вызывала доверие у избирателя. То же самое с порогом явки, если у нас больше доверия к выборам, соответственно, и активность выше и меньше вот этих поводов для считания...

Вот еще интересный момент, ну мы сейчас весьма в плачевном состоянии, есть такая страна, победившая и обезумевшая от победы демократии, как Украина. Я там был недавно на муниципальных выборах в городе Ровно, там две футбольные команды, на мэра баллотируются буквально два человека, а город-то небольшой, и там у них другая система, по отношению к нам они на другой стадии находятся, у них уже фальсификации практически нет. УИКи запуганы, не фальсифицируют, не дай бог, приходишь, все дрожат перед наблюдателями, там иногда фальсифицируют сами кандидаты, карусели эти организуют, в принципе, это уж не так страшно, потому что сами же УИКи пытаются с этим бороться. У них другая стадия, у них стадия пассивности избирателя, то есть когда человек уже наизбирался, мэра выбирают на полтора года, надоело им это все.

С другой стороны, у нас, например, человек задавлен тем, что он не верит выборам, что фальсификации, в общем, достают на самом деле многих, и нет никакой ответственности. Я еще ни разу не слышал, что за фальсификацию на российских выборах кто-то пострадал. То есть я бы предложил разработчикам смотреть на систему динамично, то есть вот сейчас мы в таком состоянии, может быть, мы, дай бог, докатимся до украинского состояния. Но чтобы это было охвачено примерно одним и тем же, чтобы не переписывать потом, не делать акцент, сейчас мы делаем акцент, чтобы хоть какие-то выборы, а потом, чтобы думать о том, как человека заинтересовать и привлечь. То есть, в принципе, я так понимаю, это не разовое мероприятие. Через полгода, может быть, через год, политическая ситуация меняется, ох, а у нас кодекс написан для ситуации «Единой России», победившей всех, подмявшей под себя. То есть динамичность.

Еще у меня такой вопрос был про так называемые барьеры, там два аргумента прочитал по поводу барьеров, почему их нужно, во-первых, если какой-то шум избирательный, когда избиратель непонятно почему выбрал кого-то, а его нам не надо, и мы, значит, его вычеркиваем, говорим, что это шум. Я боюсь, пример, может не совсем параллельный, но Бориса Ельцина чуть было не избрали куда-то там, то ли в Президиум Верховного Совета, Казанник, по-моему, место уступал, если вы помните. То есть, я так подозреваю, что в том случае Борис Николаевич был шумом, то есть вот если понимать с точки зрения голосования, то при том голосовании Ельцин был шумом, который чуть было не прошел. То есть я не думаю, что терминологии такие, как шум, они распространяются. А что касается работоспособности парламента, это дело тоже непонятно, потому что одна структура, допустим, избиратели решают, не избиратели, а избирательные комиссии решают о работоспособности другой структуры – парламента. По идее, они сами должны заботиться о своей работоспособности. Если они видят, набрали всяких шумных шумов, но они могут сказать, что у вас есть какие-

то регламенты, вот вы в них вписываетесь, больше не шумите. То есть в принципе это их дело, дело парламента, шум это они избрали или Бориса Николаевича Ельцина, будущего президента Российской Федерации. Вот, наверное, и все, кроме благодарности, что дали мне сказать.

Шибанова: Спасибо. Сразу хочу ответить Роману Николаевичу, все-таки мы действительно универсальный Кодекс готовим, не сиюминутный и точно не на победившую «Единую Россию». Сергей Борисович, вам слово.

Крыжов С.Б.: Крыжов Сергей, я сейчас депутат местного совета Сергиева Посада. У нас 12 апреля будут выборы главы района, четвертый раз за один период его полномочий, в принципе, одного и того же, но я хотел обратить внимание разработчиков и ученых на три позиции, которые сейчас у нас обсуждаются и которые нигде не урегулированы.

Первая позиция – депутаты сложили полномочия и никому не могут доказать, что они не депутаты. То есть ни один орган не принимает решения о том, что их полномочия прекращены по их собственному желанию. В суде они только могут показать, что они такое решение приняли, но доказать это никому другому не могут, это один момент, то есть порядок прекращения полномочий избранных депутатов по их собственному желанию.

Второе – с единым днем голосования, у нас будет 12 апреля, мне кажется, этот единый день голосования должен быть очень четко аргументирован, на сегодняшний день он не очень четко аргументирован, что должны быть один день в году, второй раз запасной. В общем, какая-то аргументация должна быть очень четкой.

И третье – право граждан избираться на выборах, в случае если они были подвергнуты уголовному преследованию и имеют, соответственно, судимость. Смотря какая статья и где это должно быть прописано, вот в каком законе? В избирательном кодексе должно быть прописано, где он ограничен, по каким статьям он может быть ограничен?

Голос из зала: Конституция его никак не ограничивает. Если он отбыл наказание, то Конституция его никак не ограничивает.

Крыжов: В частности, глава района, в ноябре приговор, по приговору штраф – 200 тысяч рублей, он – преступник, но приговор он выполнил, он штраф заплатил и дальше в следующих выборах он может? Причем приговор не связан с его деятельностью, это за бывшие какие-то дела шестилетней давности, может он участвовать в выборах или не может? И сейчас весь район чешет репу, как же это все отрегулировать. В кодексе это никак не регулируют на сегодняшний день. То есть вот этот вопрос права пассивных ограничений, он должен быть в Федеральном законе, это единственное место, где Конституция позволяет такие ограничения вводить. А у нас такие ограничения вводятся муниципальными уставами, как ни странно. Я не буду больше распространяться, Кодекс нужен, спасибо, что пригласили.

Шибанова: Спасибо, коллеги. Я даю слово для подведения итогов Аркадию Ефимовичу и большое вам спасибо за участие.

Автономов: Я просто на полсекунды сказать, здесь подумали, что я к кухарке пренебрежителен. Для того, чтобы стать хорошей кухаркой – надо учиться тоже. И хороший юрист будет плохой кухаркой. Я просто за то, чтобы, если мы беремся читать и знать, мы должны в этом разобраться.

Шибанова: Да, еще одна реплика, пожалуйста.

Катаев: Спасибо, коллеги, еще одна реплика к Галине Михайловне, я не предлагаю на основе одного избирательного округа проводить первый тур выборов, как Вы меня, кажется, поняли. Я предлагаю, во-первых, выбрать такие несколько избирательных округов, в которых результаты предыдущих выборов наиболее близко совпадают со средними результатами по России. Это нормальная, в общем, практика, такие округа известны, я помню, Красноярск считался такой моделью, может быть, я ошибаюсь, не в этом дело. Можно выработать критерии, по которым отбираются эти 2, 3, 5 избирательных округов. Может быть, наоборот, разные. Естественно, у этой системы свои недостатки будут, но давайте сравним их с тем, что

есть, а сейчас реально идет, выборы проходят до выборов. Вот как нам создать такую систему, которая действительно допускала бы до выборов без зашумливания излишнего тех, кого стоит допустить, и чтобы судьей этого все-таки был избиратель, а не избирательная комиссия. Если будут другие предложения – давайте их рассматривать.

Каюнов: Дать возможность отказываться от бесплатного эфирного времени и площади, и для тех, кто отказывается, ограничения должны быть минимальными.

Катаев: Ну, вот все это надо проработать, поставить вопрос специально, как облегчить доступ к выборам тем, кто должен в них участвовать, и отсеять в то же время шум естественный. Спасибо.

Любаров: Спасибо, коллеги, дискуссия была очень содержательной и, естественно, по многим вопросам у нас остались разногласия, и мы, наверное, будем каким-то образом продолжать их обсуждать. Один из способов, который я всем напоминаю: у нас есть форум на сайте «ГОЛОСа», я прошу пользоваться этим. Сейчас, естественно, я не могу ответить на многие аргументы, на которые бы хотел ответить, можно на форуме попытаться эту дискуссию продолжить. Естественно, у нас будут, как мы планируем, каждые два месяца продолжаться круглые столы. Следующий, в апреле, видимо, будет посвящен участию партий в выборах, а в июне – как раз по тому вопросу, который многие здесь затрагивали, по вопросу выдвижения и регистрации кандидатов, всех этих барьеров на пути кандидатов к избирателям. Так что будем встречаться, будем продолжать обсуждать. И пишите, в принципе, мне, если есть что сказать, буду рад ознакомиться, спасибо.