
ПУТИ ОПТИМИЗАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

Гришин Николай Владимирович, доктор политических наук

Астраханский государственный университет
414056, Астрахань, ул. Татищева, 20 «а»
E-mail: nvgrishin@mail.ru

Мармилова Екатерина Петровна, кандидат исторических наук

Астраханский государственный университет
414056, Астрахань, ул. Татищева, 20 «а»
E-mail: katyamme@mail.ru

В настоящее время избирательная система России нуждается в системной модернизации для восстановления ее способности обеспечивать важнейшие политические функции. В статье отражены некоторые результаты по итогам выполнения научного проекта «Оптимизация избирательной системы России: от санации к развитию». Предлагается расширение перечня избираемых должностных лиц, реформа избирательных комиссий, модернизация системы правовой защиты института выборов.

Ключевые слова: избирательная система, выборы, избирательное право, электоральный кризис, электоральная реформа, модернизация.

WAYS TO OPTIMIZE THE ELECTORAL SYSTEM OF RUSSIA

Grishin Nikolai V., Sc.D. (political)

Astrakhan State University
414056, Astrakhan, Tatishchev Str., 20 "a"
E-mail: nvgrishin@mail.ru

Marmilova Ekaterina P., Ph.D. (historical),

Astrakhan State University
414056, Astrakhan, Tatishchev Str., 20 "a"
E-mail: katyamme@mail.ru

At present stage the Russian electoral system needs a systemic modernization to restore its ability to provide the most important political function. The paper presents some results for the implementation of the research project "Optimization of the Russian electoral system from sanation to development." It is proposed to expand the list of elected officials, the reform of the electoral commissions, modernization of the system of legal protection of the institution of elections.

Keywords: electoral system, elections, electoral law, electoral crisis, electoral reform, modernization.

В результате реализации в 2013 г. научного проекта «Оптимизация избирательной системы России: от санации к развитию» авторским коллективом (Н.В. Гришин, А.В. Баранов, Е.П. Мармилова) был подготовлен комплекс рекомендаций относительно развития института выборов в России.

Общей предпосылкой предложенных рекомендаций является понимание авторами электорального кризиса в современной России как объективного системного кризиса постсоветской модели института выборов [1]. По нашему мнению, нарушения на выборах и политическая борьба не являются главными причинами электорального кризиса. Фундаментальными причинами являются особенности организа-

ции постсоветских электоральных институтов, которые объективно предопределили неспособность существующей модели избирательной системы выполнять необходимые функции – вплоть до необходимых для правящих группировок функции легитимизации власти и функции снятия напряжения.

Важный вопрос об изучении перспектив оптимизации избирательной системы России – проблема обоснованности очередных изменений избирательной системы.

Современная постоянная изменчивость электоральных законов и институтов в России чрезмерна, не позволяет системе развиваться и эволюционировать, препятствует институционализации избирательного процесса, способствует правовому нигилизму, неуважению к закону и к политическим традициям.

Парадоксом современной электоральной политики является тот факт, что существующая система электоральных институтов не может быть устойчивой. Государство и общество стоят перед неизбежностью «капитального ремонта» избирательной системы. В связи с этим решение вопроса об оптимизации избирательной системы России представляется нам неизбежным. При этом мы приходим к следующему выводу – планируемые изменения по оптимизации избирательной системы России должны быть настолько важными и обоснованными, чтобы компенсировать сам факт очередного внесения изменений. В российских условиях уже не оправданно ломать правила электорального процесса ради изменений малозначительных, которые не могли бы принципиально улучшить организацию избирательного процесса.

Другой актуальной задачей является недопустимость использования электоральной инженерии в пользу отдельных политических сил, проведение электоральных реформ в угоду отдельным политическим группировкам (насколько бы крупными они не были). Проведение электоральных изменений ради конъюнктурной выгоды отдельных политических субъектов является причиной соответствующего низкого качества электоральной реформы, ее подчинению задачам сиюминутным и частным, подчас – в ущерб общественным интересам и интересам всей политической системы. Проведение электоральных реформ в угоду отдельным субъектам является также основной причиной бесконечной изменчивости избирательной системы, поскольку конъюнктурные интересы могут часто меняться в зависимости от политического процесса.

Таким образом, две задачи - задача обеспечения стабильности избирательной системы и задача построения неангажированных правил избирательной системы – являются взаимосвязанными. Ситуация, когда партия большинства имеет возможность легко и часто менять электоральные правила, приводит к двум следствиям одновременно – к проведению изменений в угоду только этому политическому субъекту и к постоянным изменениям, вследствие использования электоральных реформ для достижения своих собственных сиюминутных задач.

Принцип разделения властей в идеале должен решать эту проблему – согласование мнений наибольшего круга субъектов при изменении избирательной системы. В условиях современной России данный механизм, очевидно, не способен выполнить эту задачу.

В связи с этим требуется найти дополнительные механизмы обеспечения стабильности избирательной системы. Эту цель можно достичь, если процедура принятия решений по изменению электоральных законов будет затруднена и потребует согласия наиболее широкого круга лиц, то есть согласия большинства влиятельных политических субъектов. Идея Избирательного кодекса А.Е. Любарева представляется нам интересной, в том числе и потому, что она предполагает вынесение электоральных законов в нормативно-правовой акт особого уровня (кодекс), что в идеале предполагает его относительную стабильность, более сложные условия по внесению изменений и приоритет по отношению к «простым» законам. Хотя мы согласны с самой идеей этого проекта, кодекс как вид нормативно-правового акта не имеет существенных преимуществ. В Российской Федерации кодекс фактически приравнен

к обычному закону и может быть подвергнут столь же частым изменениям, как и другие законы.

Из существующих в России форм нормативно-правовых актов подходящими являются две – Конституция и федеральные конституционные законы. В ходе проведенного нами экспертного опроса В.Н. Колесников высказал мнение, что некоторые важные нормы избирательного права было бы целесообразно закрепить в Конституции Российской Федерации. Конечно, в более или менее полном виде избирательная система не может быть закреплена в Конституции. Оптимальным вариантом является закрепление основного избирательного закона страны (будь то улучшенная редакция ФЗ-67 или Избирательный кодекс) в виде федерального конституционного закона. Федеральный конституционный закон имеет более усложненную процедуру внесения изменений (по сравнению с «простым» кодексом); помимо этого, при внесении изменений в федеральный конституционный закон инициаторы должны будут преодолеть и дополнительные политические препятствия для обоснования необходимости изменений. Таким образом, форма федерального конституционного закона, по нашему мнению, является весьма перспективной формой для базового избирательного закона страны и может решить, в частности, следующую задачу – минимизацию частных изменений в избирательной системе и обеспечение согласия наиболее широкого круга лиц при проведении электоральных реформ.

Создание базового избирательного закона страны в виде федерального конституционного закона вполне соотносится с существующей правовой системой России. Действительно, перечень федеральных конституционных законов подчас включает весьма частные вопросы, например, об отдельных органах государственной власти. Очевидно, что проблематика избирательной системы представляется не менее важной для государства, чтобы также претендовать на наличие соответствующего федерального конституционного закона.

Проблема оптимизации избирательной системы России представляется нам двоякой. Правящие элиты, очевидно, пытаются решить в этом отношении свои собственные задачи: возвращение институту выборов способности эффективно выполнять функции легитимации политической власти и снятия политического напряжения (по нашему мнению, именно эти мотивы обусловили новейшие изменения электоральных институтов в 2011-2013 гг.). В интересах же модернизации политического процесса России проблема оптимизации избирательной системы должна быть поставлена более широко и выходить за рамки утилитарной задачи возвращения общественного доверия институту выборов.

В связи с этим представленный нами проект исходит из задачи превращения выборов в эффективный институт публичной политики. Развитие избирательной системы представляется нам в контексте обеспечения института выборов способностью эффективно выполнять более широкие функции – обновления правящих элит, контроля общества над государственной властью, формирования государственной власти. Повышение роли института выборов в функционировании российской политической системы целесообразно для оптимизации всего политического процесса. Неспособность института выборов выполнять функции института политического участия оказывает пагубное дестабилизирующее воздействие на весь российский политический процесс. Недоверие к институту выборов провоцирует население на поиск иных, подчас экстремистских форм реализации своего политического потенциала.

Рекомендации по оптимизации избирательной системы России могут быть суммированы и представлены следующим образом.

1. *Оптимизация перечня выборных должностных лиц.* Этот важнейший вопрос почти всегда выпадает, когда речь идет о развитии избирательной системы России. Тем не менее, существующая в России ситуация, при которой гражданин участвует в 6 видах выборов (в отдельных случаях – от 4 до 8), не является типичной для развитых демократических стран и требует обсуждения. Данная ситуация является

одной из ключевых причин выявленного нами «институционального разрыва» между избирательной системой и государственной властью. Повышение значения института выборов может сопровождаться установлением выборности ряда назначаемых в настоящее время должностных лиц (на муниципальном и субнациональном уровне). Существующие предложения политических партий по этому вопросу, как правило, ретроспективные. Оппозиционные политические партии предлагают восстановить выборность либо тех лиц, которые избирались в дореволюционный период (мировые судьи), либо в 1990-е гг. (члены Совета Федерации). Широкий общественный дискурс на этом, в принципе, и ограничивается. Тем не менее, данная проблема может быть решена на более амбициозном уровне. Мы хотели бы подчеркнуть, что избираемость широкого круга должностных лиц является не самоцелью, но связана именно с задачей повышения влияния института выборов на систему управления. Эта задача может быть выполнена только в том случае, когда прямые выборы распространяются на должностных лиц, обладающих реальной властью в системе управления.

В политическом процессе 2000-х гг. мы видим примеры тенденции противоположной. Может иметь место расширение выборности должностных лиц, но при этом влияние выборных лиц на процесс принятия решений может сокращаться. Примером могут служить два наиболее характерных эпизода: расширение численности депутатов муниципальных образований и сокращение властных полномочий избранных глав муниципалитетов в пользу существующих параллельно с ними си-тименеджеров. Данные примеры иллюстрируют процесс сопротивления административных элит институту выборов, стремление чиновничьего аппарата максимально выйти из-под контроля института выборов. Задача гражданского общества (и российского общества в целом) – использовать институт выборов как эффективный институт публичной политики и в данном вопросе – добиваться расширения круга избираемых должностных лиц, обладающих реальными властными полномочиями.

Очевидной слабостью и источником противоречий российской избирательной системы является исключительно ограниченный перечень должностей, которые избираются на прямых выборах. С одной стороны, это создает абсолютную независимость бюрократического аппарата и исполнительной ветви власти от выборов. С другой стороны, бюрократический аппарат исключительно зависит от прямых выборов высшего должностного лица – своего начальника (высшего должностного лица). Тем самым бюрократия объективно выступает противником смены власти на выборах, создаются объективные системные предпосылки для вмешательства чиновничьего аппарата в избирательный процесс вплоть до применения коррупционных практик. Можно выдвинуть тезис, что злоупотребление административным ресурсом на выборах косвенно предопределено российскими диспропорциями в организации выборов: поскольку все должностные лица (за пределом представительного органа) зависят от смены высшего должностного лица, создаются институциональные предпосылки для консолидированного вмешательства всего чиновничьего аппарата в процесс выборов высшего должностного лица. Расширение перечня выборных должностных лиц в государственном (и муниципальном) аппарате способно кардинально изменить эту ситуацию к лучшему.

Относительно вопроса о перечне выборных должностных лиц нами сформулирована следующая гипотеза: при парламентской форме правления институт выборов может быть эффективным при ограниченном перечне выборных должностных лиц, при иных формах правления для обеспечения эффективности института выборов требуется расширение перечня выборных должностных лиц.

В современной системе организации государственных и муниципальных органов власти можно поставить вопрос о введении прямых выборов руководителей органов финансового контроля (на муниципальном и региональном уровнях), избирательных комиссий, действующих на постоянной основе (на муниципальном и региональном уровнях). Введение выборности этих должностных лиц не потребует изме-

нений в системе функционирования органов власти. Введение выборности иных должностных лиц на муниципальном уровне (руководителей органов власти, ответственных за управление в сфере образования, здравоохранения и т.д., руководителей милиции общественной безопасности) потребует внести серьезные изменения также в систему функционирования и взаимодействия органов власти. По нашему мнению, равнозначной альтернативой расширения перечня выборных должностных лиц может стать кардинальное повышение роли представительных органов в системе принятия решений. Но это уже вопрос об изменении формы правления.

2. Избирательная система при формировании представительных органов власти. При формировании федерального органа представительной власти отечественный опыт использования пропорциональной избирательной системы с закрытыми списками зашел в тупик. Реформа 2013 г. (возвращение к смешенной параллельной или несвязанной избирательной системе) может способствовать возвращению институту выборов некоторых функций (в частности, обновления политических элит, социального лифта). Тем не менее, сделанный властью выбор не является оптимальным. Нами выдвигается тезис, что было бы более эффективно внедрение на федеральных парламентских выборах двух моделей избирательных систем – смешенной связанной системы (согласно проекту А.Е. Любарева) или пропорциональной системы преференциального голосования. Основываясь на методике Дж. Коломера, можно подчеркнуть, что в российской ситуации именно эти избирательные системы в наибольшей степени способны обеспечить баланс между партийным и персональным представительством при формировании представительного органа власти.

Тем не менее, проект смешенной связанной избирательной системы, ставший благодаря А.Е. Любареву главным альтернативным проектом, имеет серьезные недостатки. Опыт Венесуэлы, Албании и Лесото подтверждает, что в недемократических странах данная избирательная система может способствовать электоральным манипуляциям [8].

3. Демократизация избирательных комиссий. Существующая в России система избирательных комиссий не типична для демократических стран, является бюрократизированной и коррупционно опасной. Обладающие неоправданно широкими полномочиями, избирательные комиссии являются потенциальным механизмом воздействия административного ресурса на избирательный процесс.

Работа по демократизации и повышению открытости избирательных комиссий, преодолению административных начал в системе взаимодействия избирательных комиссий будет способствовать повышению демократического контроля в избирательном процессе, возвращению общественного доверия институту выборов [4]. В связи с этим вызывает беспокойство реформа системы формирования участковых избирательных комиссий 2013 г. По нашему мнению, правящие элиты, реализовав идею формирования участковых комиссий на длительный срок, не смогут решить преследуемую задачу – предотвратить утечку информации о нарушениях в сфере избирательного процесса. Негативные же последствия от этой реформы более вероятны и могут привести к сокращению общественного влияния на работу членов участковых избирательных комиссий, продолжению падения доверия общества к институту выборов.

Направлениями демократизации избирательных комиссий могут быть следующие:

- отказ от «вертикали власти» в системе избирательных комиссий, повышение их самостоятельности;
- демократизация формирования избирательных комиссий: отстранение исполнительных органов власти от участия в формировании избиркомов, рассмотрение вопроса о выборности руководителей избиркомов на прямых выборах;

- сокращение чрезмерных полномочий избиркомов по управлению в сфере избирательного процесса, сокращение их компетенции (в пользу иных органов власти, прежде всего – представительных).

4. Реформа институтов ограничения пассивного избирательного права.

В постсоветской России ситуация с ограничивающими электоральными институтами постоянно менялась. Если в 1990-е гг. в нашей избирательной системе преобладали либеральные ценности максимизации избирательных прав граждан, то в 2000-е гг. вектор сменился. По нашему мнению, в 2000-е гг. правящие элиты в России проводили определенный эксперимент по ограничению пассивного избирательного права. Институты для реализации пассивного избирательного права ограничивались настолько, насколько позволяла ситуация. Электоральный кризис 2011-2012 гг. можно охарактеризовать, в том числе, и как реакцию общества на явные антидемократические тенденции в избирательном процессе.

В течение последних лет были ограничены избирательные права нескольких категорий граждан: граждане России, имеющие двойное гражданство, а также вид на жительство в другом государстве; осужденные и имеющие непогашенную судимость; лица, привлеченных к административной ответственности по делам об экстремизме; лица, осужденных когда-либо к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений; граждане, имеющие наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами страны.

Практика прямого ограничения избирательного права остается предметом дискуссий. Продолжение этой тенденции на ограничение избирательных прав отдельных категорий может иметь явно негативные последствия для политической стабильности в обществе и для легитимности выборов.

По нашему мнению, прямые институты ограничения избирательного права являются наиболее конфликтогенными, реальный политический эффект от их использования не велик. Задачи, на которые были направлены данные электоральные институты, могли бы быть решены не менее действенно за счет косвенных методов.

5. Технологические аспекты санации избирательной системы.

В условиях современного кризиса избирательного процесса в России особая роль может принадлежать такому методу, как внедрение новых технологических средств.

Использование комплексов обработки избирательных бюллетеней (КОИБов) – это требование всех оппозиционных парламентских (и большинства непарламентских) политических партий. Общественное мнение, в том числе экспертного сообщества, также положительно оценивает этот опыт. Следовательно, продолжение этого опыта необходимо как для удовлетворения ожиданий общественности, так и для поддержания стабильности и доверия институту выборов. Следует продолжить объявленный в 2011 г. курс на распространение КОИБов.

По нашему мнению, комплексы электронного голосования (КЭГ) неприемлемы для современного состояния выборов в России. Отмена бумажных бюллетеней делает процесс подсчета голосов еще менее прозрачным и неконтролируемым, и подорвет доверие результатам выборов. Легитимности избранных органов власти будет нанесен дополнительный урон.

Относительно перспективы замены КОИБов КЭГами (или просто отмены КОИБов) можно высказать следующие предположения. Технические средства демократического контроля на выборах легче было бы совсем не вводить, чем отменять их после состоявшегося опыта их использования. Общественность воспринимает отказ от этих технических средств (КОИБов) как дополнительный повод для недоверия результатам выборов. В этих условиях сами кандидаты, нуждающиеся в легитимности своего избрания, оказываются заинтересованы в сохранении этих технических средств контроля. Показательный пример демонстрируют региональные выборы в

сентябре 2013 г., при организации которых кандидаты от правящей власти активно настаивали на применении технических средств контроля.

Опыт использования web-камер на избирательных участках является успешным примером использования современных технологий для повышения открытости выборов. При этом не отработан правовой механизм использования записей с web-камер. В результате кандидаты или иные лица, которые хотели бы использовать видеоматериал для оспаривания выборов, не могут его получить достаточно оперативно.

В настоящее время вопрос об обязательном использовании технических средств на выборах не только не закреплен в законодательстве. Более того – этот вопрос передан на усмотрение избирательных комиссий, организующих соответствующие выборы.

В настоящее время можно законодательно закрепить обязательный характер использования на выборах тех или иных технических средств (например, web-камер на избирательных участках). Вопрос о применении других, в том числе инновационных технических средств, может быть передан из ведения избиркомов в ведение представительных органов власти.

Развитие технологических средств контроля над выборами отвечает интересам общества и необходимо для пресечения нарушений, для обеспечения демократических выборов.

6. Правовое регулирование проведения выборов.

Относительно правовой защиты института выборов в России распространено мнение, что проблема заключается не в качестве законов, но в их правоприменении. Мы категорически не согласны с этим тезисом и материалы проведенного нами исследования могут подтвердить нашу позицию. Не отрицая наличие значительных проблем с правоприменением, мы считаем, что качество правовой защиты института выборов в России находится на низком уровне и именно законы в большинстве случаев служат причиной неэффективной защиты избирательных прав россиян на практике. Учитывая особенности российской ситуации, можно утверждать, что воздействовать на повышение эффективности правоприменения тоже можно посредством усовершенствования законов.

Перспективным направлением реформы правовой защиты института выборов является использование модели «совершенных» электоральных законов, успешно апробированной в странах развитой демократии. Преимуществом модели «совершенных» законов является то обстоятельство, что меры правовой ответственности за нарушение правовых норм и сами правовые нормы определяются в одном нормативном акте. Это нарушает кодификацию уголовного права, но обеспечивает возможность более гибкого использования уголовно-правовых механизмов для правовой охраны конкретных правовых институтов.

Нами сформулированы рекомендации по следующим наиболее слабым аспектам правового регулирования выборов в России. В частности, проект предусматривает следующие меры:

1) Необходимо законодательно закрепить статус и права членов избирательных комиссий. Права членов избирательных комиссий даже с решающим голосом определены весьма аморфно, что создает предпосылки для конфликтных ситуаций. Избирательное законодательство знает понятие «прав членов избирательных комиссий», но не знает санкций за их нарушения. Целесообразно законодательно установить санкции за нарушения прав членов избирательных комиссий.

2) Определить правовой статус копий итогового протокола участковых избирательных комиссий, которым они в настоящий момент не обладают. Копии итоговых протоколов избирательных комиссий – потенциально мощный инструмент противодействия фальсификациям на выборах. Но таким он может быть, только если получит прочный правовой статус, станет документом, пока же в российском законодательстве эффективность этого механизма полностью парализована. У нас есть следующие предложения: а) установление правовой ответственности руководителей

избирательной комиссии за выдачу копий итогового протокола наблюдателям, членам избирательной комиссии, за надлежащее оформление копий итогового протокола; б) установление правовой ответственности за подделку копии итогового протокола; в) несовпадение между официальными результатами голосования и данными, занесенными в копию итогового протокола, должно рассматриваться как основание для проведения особых процедур проверки и может быть основанием для отмены официальных результатов голосования на данном избирательном участке.

7. Совершенствование процедуры судебного обжалования нарушений на выборах

Мы сформулировали следующие рекомендации относительно процедуры судебного обжалования нарушений на выборах

1) Необходимость установления санкций за процедурные нарушения на выборах.

В избирательном праве должны присутствовать санкции как в плане ответственности для лиц, совершивших нарушения, так и для правовых последствий тех действий, которые были совершены с нарушением закона (в случае, если суд признает эти нарушения). И здесь в российском избирательном законодательстве есть большие «лакуны».

Санкции в плане отмены результатов голосования предусмотрены за некоторые виды нарушений на выборах. Это конкретные факты фальсификаций (и только в том случае, если доказано, что фальсификации были настолько масштабны, что повлияли на итоги выборов). Также это факты финансовых нарушений. Лишь в этих случаях суды должны признать недействительными итоги голосования.

Если же речь идет о процедурных нарушениях при подсчете голосов, то санкции – пересмотр, отмена результатов голосования – законом практически не предусмотрены. При этом получается заведомо парадоксальная и нелогичная ситуация. Суд может признать факты многочисленных процедурных нарушений на выборах и даже привлечь к ответственности должностных лиц – не только к административной, но и к уголовной ответственности. Но при этом законодательство фактически не предусматривает санкций для отмены результатов голосования, которые определены с этими нарушениями.

Порядок подсчета голосов, досконально регламентированный в федеральных законах, на практике оказывается не более чем рекомендацией. Избирательные комиссии могут в массовом масштабе нарушать законные правила проведения выборов на виду у всех, но при этом результаты такого «подсчета» голосов все равно будут иметь законную силу.

Регулировать процедуру избирательного процесса должны законы «более чем совершенные» (*leges plus quam perfectae*). В них нарушение нормы влечет двойную санкцию – как наказание виновного, так и отмену правовых последствий противоправного действия. Российские же избирательные законы подпадают под категорию «не вполне совершенных законов» (*leges minus quam perfectae*); к ним относятся те правовые нормы, нарушение которых влечет за собой одно наказание виновника этого нарушения, не затрагивая действительности совершенного им действия. Именно так можно интерпретировать ситуацию, когда должностное лицо несет ответственность за нарушение процедуры итогов голосования, но при этом результаты проведенного таким образом подсчета голосов сохраняют правовую силу.

Российское избирательное законодательное законодательство может стать эффективным и действующим, если его избавить от рыхлости и декларативности. Оно должно приобрести форму «более чем совершенных законов» (*leges plus quam perfectae*). Именно по этому пути идет развитие избирательного законодательства развитых демократических стран – в большинстве случаев нормы избирательного права одновременно предусматривают санкции за их нарушение (вплоть до уголовной ответственности). Это достигается за счет нарушения монолитности (кодифицированности) системы уголовного права, отдельные уголовно-правовые нормы присутствуют в составе избирательного права.

2) Законодательно уточнить предельно допустимый уровень процедурных нарушений на выборах.

Без этой нормы совершенно неясно, при каком уровне и объеме процедурных нарушений суд должен признать результаты подсчета голосов недействительными.

При этом само законодательство предусматривает некоторые случаи, когда при конкретных нарушениях результаты выборов должны быть отменены. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (N 67-ФЗ) определяет случаи необходимости отмены результатов выборов только в случаях финансовых нарушений.

Полностью на усмотрение суда остается вопрос, позволяют ли признанные нарушения «выявить действительную волю избирателей» и «с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей». Сохранение этой ситуации приводит к тому, что сколь угодно многочисленные процедурные нарушения на выборах сами по себе не имеют правовых последствий. Поведение суда зачастую может быть абсурдным, но не противоречит закону, поскольку именно закон дал судам право произвольно решать этот вопрос.

Законодательно можно определить, при каких конкретных нарушениях суд может отменить результаты подсчета голосов на избирательных участках (в настоящее время конкретно определены только финансовые нарушения). При существующей ситуации суды обладают недопустимо широкими полномочиями при определении недостоверности подсчета голосов, что служит условием для нелегитимных судебных решений. Для решения этой задачи может быть определен некоторый «предельно допустимый уровень нарушений», при наличии которого результаты подсчета голосов не могут считаться достоверными.

На наш взгляд, некоторые нарушения являются столь серьезными, что сами по себе могут быть основанием для отмены официальных результатов голосования на конкретном избирательном участке. Например, таким основанием может быть факт несоответствия между официальными итогами голосования и заверенными копиями итоговых протоколов.

3) Законодательно определить судебную инстанцию, в которой можно обжаловать результаты выборов.

Российское законодательство не дает ответа на вопрос, суд какой инстанции может принимать решение об отмене результатов выборов в масштабе муниципального образования, или субъекта федерации и т.д. На практике это означает, что в России отсутствует инстанция, в которой можно оспорить результаты выборов мэра города в целом. Эта лакуна очевидно должна быть восполнена.

В России нельзя сразу подать иск об отмене результатов выборов в целом. Практика показывает, что сначала нужно обжаловать результаты выборов по отдельным избирательным участкам – в соответствующих районных судах. Если результаты выборов будут отменены на избирательных участках, «на которых на момент окончания голосования в совокупности включают не менее чем одну четвертую часть от общего числа избирателей», то лишь после этого можно обжаловать результаты выборов в целом (в суд по месту нахождения соответствующей окружной избирательной комиссии). Если у истца есть документ об отмене результатов выборов на этом количестве избирательных участков, то в соответствии с законом суд обязан отменить результаты выборов в целом.

Из данной схемы «выпадает» один важный элемент – в законе ясно не определены условия отмены результатов выборов на первом этапе, то есть по отдельным избирательным участкам (о чем было написано выше). Таким образом, при рассмотрении вопроса об отмене результатов выборов по отдельным избирательным участкам суд не обязан руководствоваться какими-либо конкретными критериями.

Законодательно в России следует определить, суд какой инстанции и в каком порядке может принимать решение об отмене выборов.

8. Модернизация правовой ответственности за нарушения на выборах.

Требуется значительная реформа уголовно-правовой ответственности за нарушения против института выборов. Приходится признать, что институты правовой ответственности за нарушения на выборах практически не работают в России, что наносит колоссальный вред всей политической системе страны. Причина такого положения дел, по нашему мнению, заключена в самих российских законах. Модернизация правовой охраны выборов должна быть ориентирована на рациональное использование апробированных в зарубежных странах эффективных институтов. Отсутствие в России правовых форм защиты выборов, существующих и эффективно работающих практически во всех западных странах, не оправданно и должно быть преодолено. Количество уголовных статей в России, направленных на защиту института выборов, - 4, что в десятки раз меньше, чем в любой стабильной демократической стране. В результате такой специфической ситуации, в России уголовное право оставляет без защиты большинство норм избирательного законодательства, не предусматривает ответственности за многие недопустимые нарушения в ходе выборов. Известен перечень важнейших преступлений против выборов, ответственность за которые отсутствует в России, но предусмотрена в уголовном законодательстве практически всех развитых демократических стран:

1) «Вброс бюллетеней». В России этого понятия не знает ни уголовное, ни даже административное право. Факты этих преступлений, которые в изобилии фактически происходят на выборах, остаются безнаказанными. В западных странах такие действия подвергаются жесткому наказанию (Избирательный кодекс Французской республики предусматривает лишение свободы на срок от 1 года до 5 лет).

2) Продажа избирателем своего голоса за денежное вознаграждение, подарок или служебное поощрение. В Великобритании это преступление карается лишением свободы на срок до 1 года и поражением в правах. В Германии уголовная ответственность избирателя наступает уже только за «обещание» избирателя проголосовать определенным образом, не зависимо от того, как он проголосовал в действительности, и карается лишением свободы на срок до 5 лет. Во Франции уголовно наказуемым является принятие избирателем такого подарка, не зависимо от того, как он проголосовал в действительности. По нашему мнению, данная норма может быть исключительно полезной в условиях России – данная норма блокирует саму возможность переговоров сторон относительно подкупа избирателей и способна повлиять на уменьшение общественного масштаба этого уродливого явления.

3) Двойное голосование, голосование за другого человека, незаконное голосование по подложным документам. В России ответственность избирателя за эти действия отсутствует, в то время, как существует множество свидетельств о подобных практиках – в т.ч. подвозе избирателей, незаконном использовании открепительных удостоверений и т.п. Во Франции за это преступление для избирателей предусмотрено тюремное заключение на срок от 6 месяцев до 2 лет, в США – до 5 лет. Очевидно, что если бы в России существовала правовая ответственность за эти действия, то это создало бы серьезные трудности для организации фальсификаций.

4) Нарушение членами избирательной комиссии законного порядка проведения голосования, процедуры подсчета голосов. В России за этот вид правонарушения предусмотрена правовая ответственность, но она относится не к уголовному, а к административному праву, и только для руководителя избирательной комиссии, максимальная ответственность – штраф до 1500 рублей. Предусмотренное наказание абсолютно не соответствует общественной опасности этих деяний. Данные виды нарушений происходят в России постоянно, что было признано руководством ЦИК РФ в 2012 г. За рубежом такие факты караются несравнимо более жестко, чем в России. Во Франции за это предусмотрено тюремное заключение на срок от 1 месяца до 1 года (для госслужащих наказание удваивается), в Великобритании – до 1 года, в штате Нью-Йорк – до 4 лет.

5) «Угощение избирателей». Эта разновидность подкупа избирателей не предусмотрена в российском уголовном праве, хотя на практике применяется часто и служит именно для воздействия на мнение избирателей. В уголовном праве Великобритании «угощение избирателей» (организация обедов, оплата еды, напитков) карается вплоть до лишения свободы на срок до 1 года.

6) Распространение клеветнических слухов о кандидатах. В России эта форма предвыборного «черного пиара» и наказание за нее не предусмотрены, а масштабы этого явления – огромны. В России уголовное право не ограждает общество от этого деструктивного и опасного явления. За рубежом этот вид преступления преследуется в уголовном порядке. Во Франции наказывается тюремным заключением на срок до 1 года. В Великобритании преступлением является даже распространение недоказанных компрометирующих сведений о кандидате (лишение свободы – на срок до 6 месяцев).

В России вызывает удивление феноменальная мягкость наказаний за преступления, посягающие на институт выборов. Российская Федерация – один из мировых лидеров по количеству заключенных, многие российские законы весьма суровы. Но по отношению к преступлениям на выборах наше уголовное право чрезвычайно благодушно и излишне добросердечно. Суровость наказаний, предусмотренных в уголовном праве России за преступления на выборах, в несколько раз меньше по сравнению с санкциями в развитых демократических странах.

Особое внимание можно обратить на тот факт, что законодательство в России совершенно не знает о правовой ответственности «избирателя» за нарушения против института выборов, за соучастие в фальсификациях (многократное голосование, продажа своего голоса и т.д.).

Существует необходимость конкретизации составов преступлений против института выборов в России.

Таким образом, на современном этапе нужно ставить вопрос не о частичной коррекции уголовно-правовой защиты института выборов, а о его масштабной и комплексной модернизации. В этом случае можно создать качественно новую систему уголовно-правовых норм, обладающих большей практической силой и эффективностью. Косвенным результатом этого может быть и оптимизация правоприменения.

Институциональный анализ проблемы оптимизации избирательной системы имеет то преимущество, что позволяет выявить конкретные электоральные институты, модернизация которых может оказать особое влияние на изменение всей системы в целом.

Список литературы

1. Баранов А.В., Гришин Н.В. Реформы избирательной системы России: политические эффекты// Теория и практика общественного развития. 2013. №11. С.177-181.
2. Кудряшова Е.В. Роль Государственной Думы как института регионального представительства субнациональных субъектов// Научный потенциал регионов на службу модернизации. 2013. № 1 (4). С. 155-159.
3. Макаренко Б.И., Соловьев А.И., Никовская Л.И., Кочетков А.П., Тимофеева Л.Н., Петухов В.В., Глухова А.В., Смирнов В.В., Попова О.В., Сморгунов Л.В., Шашкова Я.Ю., Баранов Н.А., Карабущенко П.Л. Куда пойдет Россия: новые возможности и ограничения современного развития// Полис (Политические исследования). 2013. № 1. С. 32-49.
4. Мармилова Е.П. Институт наблюдателей на выборах и его роль в обеспечении защиты избирательных прав граждан России// Российская государственность: философско-политическое осмысление и реальность (к 130-летию И.А.Ильина). Владимир, 2013. С.212-223.
5. Мармилова Е.П. Формы защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации: проблемы и пути оптимизации// Аспирантский вестник Поволжья. 2008. № 5-6. С. 128-131.
6. Морозова О.С. Критерии оценки качества представительности избирательных систем// Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2013. № 2. С.67-72.

7. Морозова О.С. Политико-коммуникационные процессы в политическом управлении// Вестник Московского государственного гуманитарного университета им. М.А. Шолохова. История и политология. 2011. № 3. С. 104-108.

8. Golosov G. The Case for Mixed Single Vote Electoral Systems. *Journal of Social, Political and Economic Studies*, Vol. 38, No. 3, Fall 2013, pp. 317-345.

9. Grishin N.V. Conflict of Public Values in the Russian electoral process// Демократия и управление. Информационный бюллетень исследовательского комитета РАПН по сравнительной политологии. 2013. №1 (15). С.24-25.

10. Крипакова Д.Р. Процессуальная форма дачи объяснений лицами, участвующими в деле (теоретико-практический анализ)// Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2008. № 2. С. 111-116.

References

1. Baranov A.V., Grishin N.V. Reformy izbiratel'noy sistemy Rossii: politicheskiye effekty [Electoral reform in Russia: political effects]// Теория и практика общественого развitiya. 2013. №11. S.177-181.

2. Kudryashova Ye.V. Rol' Gosudarstvennoy Dumy kak instituta regional'nogo predstavitel'stva subnatsional'nykh sub'yektov [Role of the State Duma as an institution of regional representation of subnational entities]// Nauchnyy potentsial regionov na sluzhbu modernizatsii. 2013. № 1 (4). S. 155-159.

3. Makarenko B.I., Solov'yev A.I., Nikovskaya L.I., Kochetkov A.P., Timofeyeva L.N., Petukhov V.V., Glukhova A.V., Smirnov V.V., Popova O .V., Smorgunov L.V., Shashkova YA.YU., Baranov N.A., Karabushchenko P.L. Kuda poydet Rossiya: novyye vozmozhnosti i ogranicheniya sovremennogo razvitiya [Where will Russia : new opportunities and limitations of modern development]// Polis (Politicheskiye issledovaniya). 2013. № 1. S. 32-49.

4. Marmilova Ye.P. Institut nablyudateley na vyborakh i yego rol' v obespechenii zashchity izbiratel'nykh prav grazhdan Rossii [Institute of election observers and its role in protecting the voting rights of citizens of Russia]// Rossiyskaya gosudarstvennost': filosofsko-politicheskoye osmysleniye i real'nost' (k 130-letiyu I.A.Ill'ina). Vladimir, 2013. S.212-223.

5. Marmilova E.P. Formy zashchity izbiratel'nykh prav grazhdan v Rossiyskoy Federatsii: problema i puti optimizatsii [Forms of protection of the electoral rights of citizens in the Russian Federation: problems and ways of optimization]// Aspirantskiy vestnik Povolzh'ya. 2008. № 5-6. S. 128-131.

6. Morozova O.S. Kriterii otsenki kachestva predstavitel'nosti izbiratel'nykh sistem [The criteria for assessing the quality of representation electoral systems]// Kaspiyskiy region: politika, ekonomika, kul'tura. 2013. № 2. S.67-72.

7. Morozova O.S. Politiko-kommunikatsionnyye protsessy v politicheskom upravlenii [The political and communication processes in the political management]// Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo gumanitarnogo universiteta im. M.A. Sholokhova. Istoriya i politologiya. 2011. № 3. S. 104-108.

8. Golosov G. The Case for Mixed Single Vote Electoral Systems. *Journal of Social, Political and Economic Studies*, Vol. 38, No. 3, Fall 2013, pp. 317-345.

9. Grishin N.V. Conflict of Public Values in the Russian electoral process // Demokratiya i upravleniye. Informatsionnyy byulleten issledovatel'skogo komiteta RAPN po sravnitel'noy politologii. 2013. №1 (15). S.24-25.

10. Kripakova D.R. Protssesual'naya forma dachi ob"yasneniy litsami, uchastvuyushchimi v dele (teoretiko-prakticheskiy analiz) [Procedural form explanations persons involved in the case (theoretical and practical analysis)]. Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo. 2008. № 2. S. 111-116.