

4.4. Условия признания выборов состоявшимися

В российском избирательном законодательстве и законодательстве ряда других постсоветских стран важную роль играют нормы, определяющие признание выборов состоявшимися. Эти нормы связаны с двумя показателями: долей избирателей, принявших

¹ Морозова О.С. Избирательный барьер как элемент избирательной инженерии // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2013. № 4. С. 68–75.

участие в выборах или в голосовании (порог явки), и с долей голосов, поданных против всех кандидатов (списков кандидатов).

4.4.1. Порог явки

Для большинства стран наличие какого-либо порога явки не характерно¹.

В СССР в 1989–1991 годах выборы должны были признаваться несостоявшимися, если в них приняло участие менее половины избирателей (это же правило действовало и во втором туре). И уже на выборах народных депутатов СССР 1989 года, хотя в среднем активность избирателей была достаточно высока (89,8%), в трех округах из 1500 выборы были сорваны из-за недостаточной явки. На выборах народных депутатов РСФСР 1990 года в первом туре выборы не состоялись из-за низкой явки в одном округе, а во втором туре — в четырех округах (из 1068). Еще в семи округах то же самое произошло при повторных выборах².

Хуже обстояло дело на выборах депутатов местных Советов в крупных городах. Так, на выборах депутатов Московского городского Совета в марте 1990 года из-за низкой явки были сорваны выборы в одном округе в первом туре и в 19 округах во втором

¹ Избирательное законодательство и выборы в современном мире. М., 2009. С. 150–151, 248, 343, 430–431; Вып. 2. Американский континент. М., 2010. С. 244–245, 330–331, 414–415, 474–475, 538–539, 592–593, 634–635, 718–719; Вып. 3. Азиатско-Тихоокеанский регион. М., 2013. С. 481, 664–665, 828–829, 936–937, 1070–1071, 1170–1171, 1240–1241, 1332–1333; Вып. 4. Европейско-Азиатский регион. М., 2015. С. 448–449, 646–647, 774–775, 882–883, 1020–1021, 1192–1193.

² Кынев А. В., Любарев А. Е. Партии и выборы в современной России: Эволюция и деволуция. М., 2011. С. 249, 255.

туре (из 498). В первом туре повторных выборов, прошедшем в апреле 1990 года, это произошло уже в 22 округах из 33, а во втором туре, прошедшем в мае, — в 4 округах из 11. Новые повторные выборы в ноябре 1990 года окончились полным провалом: ни в одном из округов явка не достигла 50%¹.

В последующем требование 50-процентной явки сохранялось в федеральном законодательстве лишь для выборов Президента РФ, на которых активность избирателей была выше, чем на любых других выборах (впрочем, для второго тура порог явки здесь был отменен еще в 1995 году). На остальных выборах порог явки стал снижаться.

Так, в 1991 году в Законе РСФСР «О выборах главы администрации» для случая, когда баллотировалось более двух кандидатов, порога явки фактически не было. Если же баллотировались два кандидата или один, при явке в пределах 25–50% шансы на срыв выборов были весьма высоки, а явка ниже 25% автоматически приводила к срыву выборов. Такие же нормы были внесены в 1992 году в законы РСФСР «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РСФСР» и «О выборах народных депутатов РСФСР». Впрочем, применить их успели лишь в небольшом числе кампаний.

На выборах в Государственную Думу и Совет Федерации в 1993 году порог явки был снижен до 25%. Такая величина порога продолжала действовать вплоть до его отмены в 2007 году. Правда, в первые годы уточнялось, по какому показателю оценивать явку. Так, согласно положениям о выборах в Государственную Думу и Совет Федерации (в редакциях от 6 ноября 1993 года), выборы должны были при-

¹ Любарев А. Е. Выборы в Москве: опыт двенадцати лет. 1989–2000. М., 2001. С. 109–111, 119–120, 125.

знаваться несостоявшимися, если число действительных бюллетеней составило менее 25% от числа избирателей. Начиная с 1995 года явка (число избирателей, принявших участие в выборах) стала определяться по числу подписей избирателей в списках избирателей при получении избирательных бюллетеней.

На региональных и муниципальных выборах в отношении порога явки царило разнообразие. В «Основных положениях о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа», утвержденных Указом Президента РФ от 27 октября 1993 года № 1765, было записано, что выборы признаются несостоявшимися, если в них приняло участие менее 35% избирателей; в «Основных положениях о выборах в органы местного самоуправления», утвержденных Указом Президента РФ от 29 октября 1993 года № 1797,— 25% избирателей. Однако эти положения носили рекомендательный характер. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» от 6 декабря 1994 года вообще обходил молчанием вопрос о признании выборов несостоявшимися. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 19 сентября 1997 года определял, что выборы признаются несостоявшимися, если в них приняло участие меньшее число избирателей, чем это предусмотрено соответствующим законом.

Региональные законы по-разному подходили к вопросу о пороге явки. В некоторых субъектах РФ были скопированы нормы федеральных законов: 50-процентный порог на выборах главы субъекта РФ и 25-процентный порог на выборах законодательно-

го органа государственной власти субъекта РФ. В ряде регионов (Республика Алтай, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Северная Осетия — Алания, Республика Тыва, Республика Хакасия) 50-процентный порог был установлен и на выборах депутатов. 35-процентный порог явки на выборах законодательного органа государственной власти субъекта РФ был установлен в республиках Башкортостан, Дагестан, Саха (Якутия), Татарстан и Усть-Ордынском Бурятском АО, 30-процентный — в Адыгее, Карачаево-Черкесской Республике и Костромской области, 20-процентный — в Тульской области. В большинстве же субъектов РФ порог явки на этих выборах составлял 25%. В то же время в некоторых регионах (Республика Карелия, Ставропольский и Хабаровский края, Белгородская, Волгоградская, Калужская, Кировская, Курганская, Ленинградская, Новгородская, Читинская области, Ямало-Ненецкий АО) порог не был установлен, и выборы считались состоявшимися при любой явке¹.

На выборах главы исполнительной власти субъекта РФ во многих регионах (более чем в 40) порог явки также был установлен на уровне 25%, в Новгородской области — 30%, в Мурманской, Рязанской и Тамбовской областях — 35%. В Хабаровском крае, Ленинградской области и Санкт-Петербурге порог явки не был установлен².

¹ Выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации. 1995–97: Электоральная статистика. М., 1998. С. 11, 36; Выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации. 1997–2000. Электоральная статистика. Т. 1. М., 2001. С. 10.

² Выборы глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации. 1995–97: Электоральная статистика. М., 1997. С. 23; Шергин В. П. О законодательных особенностях

В первом же цикле выборов региональных законодательных органов, прошедших в 1993–1995 годах (в основном в начале 1994 года), активность избирателей оказалась весьма низкой, из-за чего не удалось избрать примерно одну шестую часть депутатов. При этом большая часть вакансий пришлась на региональные центры. Некоторые из них (Липецк, Новгород, Петропавловск-Камчатский) оказались вовсе не представленными в законодательных органах, другие (Астрахань, Курск, Мурманск, Нижний Новгород, Новосибирск, Орел) не укомплектовали и половины причитавшихся им мест¹.

В соответствии с тенденцией к снижению активности избирателей снижались и устанавливаемые региональными законами пороги явки. Так, в Краснодарском крае для выборов губернатора был первоначально установлен порог явки 50%. 27 октября 1996 года губернаторские выборы были признаны несостоявшимися из-за низкой явки. После этого порог явки был снижен, и повторные выборы 22 декабря 1996 года, в которых также приняло участие менее 50% избирателей, состоялись².

На региональных выборах 2001 года из-за недостаточной явки не было замещено 36 депутатских

установления результатов выборов глав исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Вестник ЦИК РФ. 1997. № 2. С. 107–108; Выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации. 1997–2000. Электоральная статистика. Т. 1. М., 2001. С. 15.

¹ Политический альманах России 1997. Т. 1. М., 1998. С. 184.

² Выборы глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации. 1995–97: Электоральная статистика. М., 1997. С. 10, 110–113; Шергин В. П. О законодательных особенностях установления результатов выборов глав исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Вестник ЦИК РФ. 1997. № 2. С. 109.

мандатов, из них большая часть — в Приморском крае¹. Низкая явка наблюдалась также на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы. В 1996–1998 годах из-за недостаточной явки не состоялись дополнительные выборы в 5 одномандатных округах из 27, в 2000–2002 годах — в 5 округах из 18 (в одном из них — дважды), в 2004–2006 годах — в 2 округах из 10².

При подготовке в 2001–2002 годах нового Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» звучали предложения как по увеличению порога явки, так и по его уменьшению и даже полной отмене. В результате длительных споров базовый порог явки был установлен на уровне 20%. При этом для федеральных и региональных выборов было разрешено устанавливать более высокий порог. В отношении выборов депута-

¹ Буханова Т. Н. Выборы депутатов региональных парламентов: разговор о главном // Журнал о выборах. 2002. № 1. С. 30; Выборы в Российской Федерации. 2001. Электоральная статистика. М., 2002. С. 31–32.

² Дополнительные выборы и замещение вакантных мандатов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 1996–1998. Электоральная статистика. М., 1999. С. 78–79; Выборы в Российской Федерации. 2001. Электоральная статистика. М., 2002. С. 14; Выборы в Российской Федерации. 2002. Электоральная статистика. М., 2003. С. 6; Выборы в Российской Федерации. 2003. Электоральная статистика. М., 2004. С. 5–6; Выборы в Российской Федерации. 2005. Электоральная статистика. М., 2006. С. 10; Выборы в Российской Федерации. 2006. Электоральная статистика. М., 2007. С. 10–11; Иванченко А. В., Любарев А. Е. Выборы в Государственную Думу // Государственная Дума России. Энциклопедия: В 2 т. Т. 2. Государственная Дума Российской Федерации, 1993–2006. М., 2006. С. 127–163.

тов представительных органов местного самоуправления было оговорено, что законом субъекта РФ порог явки может не устанавливаться¹.

В 2006–2007 годах порог явки был отменен на всех выборах в Российской Федерации². Еще раньше (в 1997 году) его отменили на Украине³.

Активность избирателей на российских региональных и муниципальных выборах остается довольно низкой. В первой половине 2000-х годов была заметна тенденция к ее понижению⁴. Затем обозначилось некоторое небольшое повышение (не без участия административного ресурса), но в 2012 году вновь обозначилась тенденция к снижению. На региональных выборах антирекорды поставили в 2014 году выборы в Московскую городскую Думу и в 2015 году выборы губернатора Архангельской области (в обоих случаях 21%). На муниципальном уровне явка ниже 20% стала встречаться достаточно часто — как на выборах представительных органов (Владивосток, 2012 год, 13,1%; Петропавловск-Камчатский, 2012 год, 16,6%; Красноярск, 2013 год, 18,6%; Тюмень, 2013 год, 17,3%; Астрахань, 2015 год, 17,5%;

¹ Любарев А. На перекрестке мнений // Выборы. Законодательство и технологии. 2002. № 5. С. 11.

² Любарев А. Е. Изменения избирательного законодательства в 2004–2007 годах // Российское электоральное обозрение. 2007. № 1. С. 4–19.

³ Тодыка Ю. Н., Яворский В. Д. Выборы органов местного самоуправления: конституционно-правовой аспект. Харьков, 1998; С. 10–11; Тур А. И., Перевозчиков В. Н. Выборы депутатов Верховной Рады Украины: опыт международного наблюдения // Вестник ЦИК РФ. 1998. № 7. С. 139.

⁴ Миронов Н. Электоральное поведение граждан как показатель общественного доверия к демократическим институтам. Некоторые результаты анализа электоральной статистики // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 2. С. 143–151.

Владимир, 2015 год, 18,3%; Иваново, 2015 год, 17,9%; Липецк, 2015 год, 19,1%; Томск, 2015 год, 17,1%), так и на выборах мэров (Архангельск, 2008 год, 18,3%; Омск, 2012 год, 17,3%; Владивосток, 2013 год, 18,6%)¹.

В этих условиях идея восстановления порога явки остается популярной². Тем не менее полагаем, что порог явки восстанавливать не следует, но при этом необходимо вернуть избирателю возможность голосовать «против всех» (см. следующий подраздел). В условиях, когда наличие строки «против всех» позволяет избирателю активно выразить свое негативное отношение ко всем участвующим в выборах кандидатам или партийным спискам, неявка означает пассивную позицию избирателя, отказывающегося не только выбирать кандидатов или партии, но и голосовать «против всех». Таким образом, наличие порога явки сомнительно с точки зрения отражения воли избирателей. Пассивная позиция любого числа избирателей не должна препятствовать активным избирателям выражать свою волю на выборах. Каков бы ни был показатель явки, у нас нет основания счи-

¹ Любарев А. Е. Активность избирателей на федеральных, региональных и муниципальных выборах в Российской Федерации // Социодинамика. 2013. № 8. С. 138–209; Кынев А., Любарев А., Максимов А. Региональные и местные выборы 8 сентября 2013 года: тенденции, проблемы и технологии. М., 2014. С. 208–212, 291–292; Кынев А., Любарев А., Максимов А. Региональные и местные выборы 2014 года в России в условиях новых ограничений конкуренции. М., 2015. С. 335–345; Кынев А., Любарев А., Максимов А. На подступах к федеральным выборам — 2016: Региональные и местные выборы 13 сентября 2015 года. М., 2015. С. 452–457.

² Избирательный кодекс Российской Федерации — основа модернизации политической системы России. М., 2011. С. 142–145; Морозова О. С. К вопросу о введении порога явки на выборах // Выборы: теория и практика. 2014. № 1 (29). С. 6–12.

тать, что неявившиеся избиратели пожелали, чтобы выборы не состоялись.

Те, кто утверждает, что выборы с низкой явкой подрывают легитимность власти, не учитывают, что признание выборов несостоявшимися подрывает ее легитимность гораздо сильнее.

Вопрос о пороге явки осложняется еще и тем, что единственным обоснованным значением порога можно считать лишь 50% (хотя и в этом случае обоснование не бесспорное). Однако требовать в нынешних условиях 50-процентную явку — это значит либо обречь большую часть выборов на срыв, либо спровоцировать массовые фальсификации. Никакие другие пороги явки (35, 30, 25, 20% и т.п.) невозможно обосновать теоретически. Такие пороги всегда будут результатом конъюнктурного выбора, основанного на информации о том, «как было прошлый раз». И, как показал российский опыт, наблюдаемое снижение активности избирателей неизбежно приводит и к снижению порогов явки.

Кроме того, наличие порога явки усиливает возможности манипуляций. Вот наглядный пример. Допустим, порог явки 50%, а реально в выборах готовы участвовать 60% избирателей. Из них 35% поддерживают кандидата А, 20% — кандидата Б, остальные 5% — других кандидатов. И вот кандидат Б, поняв, что проигрывает, призывает своих избирателей бойкотировать выборы. И даже если только половина его избирателей последует этому призыву, выборы будут сорваны.

Приведенный пример позволяет поставить и еще один вопрос. Почему при одинаковом числе голосов, поданных за победителя (35% от списочного числа избирателей), выборы признаются состоявшимися или несостоявшимися в зависимости от числа голосов, поданных за его соперников? Если меньше

15% — выборы не состоялись, а если больше — то состоялись!

Правда, высказывалось мнение, что отсутствие порога явки позволяет проводить выборы так, чтобы большинство избирателей о них не знали. Однако опыт показывает, что возлагать заботу о явке на организаторов выборов небезопасно. Власть в силу бюрократических привычек предпочитает административные методы публичным, и вместо повышения информирования избирателей мы обычно получаем административную мобилизацию зависимых групп электората, а то и прямые фальсификации.

Проблема повышения активности избирателей должна решаться иными методами. Среди главных факторов, влияющих на явку, остаются наличие реальной конкуренции и возможность кандидатам и партиям доносить свои позиции, свои агитационные материалы до избирателей. Если это будет обеспечено, избиратель будет знать о том, что проходят выборы.