

4.4.2. Голосование против всех кандидатов или списков

В подавляющем большинстве стран избирателям предоставляется возможность голосовать за кандидатов или за партийные списки. О возможности голосовать против всех кандидатов (или против всех списков) информации крайне мало. Известно, что право голосовать против всех кандидатов на выборах любого уровня было в 1985 году предоставлено законами американского штата Невада. Вместе с тем законодательство штата не содержит сколько-нибудь подробной регламентации последствий такого голосования. Впрочем, этот вид голосования не пользуется большой популярностью среди избира-

телей. Число голосующих «против всех» составляет обычно около 1,5%¹.

В ряде стран, где за каждого кандидата или каждую партию подается отдельный бюллетень (см. подраздел 4.5.4), избирателям предоставляется право опустить в урну пустой бюллетень (Израиль, Швеция). По сути это аналог голосования против всех. Бюллетени не считаются недействительными, но при этом они также не влияют на результат выборов².

Впрочем, отсутствие возможности голосовать против всех кандидатов в западных странах подвергается критике со стороны отдельных общественных активистов. Так, еще в 1972 году Европейский суд по правам человека рассматривал жалобу австрийского гражданина, заявившего, что закон о выборах президента Австрии не позволял ему отклонить все кандидатуры. Однако суд счел, что избиратель имел возможность подать незаполненный бюллетень или сделать его недействительным. Критикуя это решение, Н.С. Бондарь и А.А. Джагарян отметили, что такой подход, вынуждая гражданина делать бюллетень недействительным, понуждает его «проявить неуважение к порядку выборов, приравняв себя к лицам, дисквалифицирующим бюллетени из других, неправовых побуждений»³.

В то же время российский опыт использования голосования «против всех» довольно интересен и поучителен.

¹ Бураков Н. Голосование против всех кандидатов (история становления и международная практика) // Право и жизнь. 2004. № 71. С. 207–208.

² Современные избирательные системы. Вып. 2. М., 2007. С. 242.

³ Бондарь Н. С., Джагарян А. А. Конституционная ценность избирательных прав граждан России. М., 2005. С. 180–182.

Такой способ голосования первоначально возник из-за специфической формы избирательного бюллетеня. В СССР до 1989 года (не считая выборов в некоторые местные Советы в 1987 году) в бюллетене фигурировал лишь один кандидат; те, кто голосовал за него, просто опускали бюллетень в урну, а те, кто голосовал против него, должны были его вычеркнуть. Такой способ позволял контролировать голосование несмотря на его формально тайный характер.

При введении в 1989 году альтернативных выборов способ голосования остался неизменным: избиратель должен был вычеркивать нежелательных кандидатов. В одномандатном округе (а они тогда доминировали) он мог оставить невычеркнутым лишь одного кандидата. Но при этом у избирателя было право вычеркнуть всех кандидатов. Количество избирателей, голосовавших таким образом, было различным в разных избирательных округах: оно зависело от числа кандидатов в бюллетене, а также от наличия популярного кандидата, не попавшего в избирательный бюллетень. Так, в Москве на выборах народных депутатов СССР 26 марта 1989 года в двух избирательных округах число избирателей, вычеркнувших всех кандидатов, достигло 31%. Еще более высокий уровень голосования против всех кандидатов был зафиксирован в отдельных микрорайонах. Так, в Братееве 40% избирателей, возмущенных тем, что окружное собрание отвергло кандидатуру местного лидера С. П. Друганова, вычеркнули обе включенные в бюллетень фамилии. А на двух избирательных участках микрорайона Братеево число избирателей, проголосовавших таким образом (в знак протеста против невключения в бюллетень местного лидера), превысило 50%¹.

¹ Любарев А. Е. Выборы в Москве: опыт двенадцати лет. 1989–2000. М., 2001. С. 80; Левчик Д. Молчание ягнят? // Выборы. Законодательство и технологии. 2002. № 2. С. 40.

При подготовке в 1993 году нового избирательного законодательства группа В.Л. Шейниса решила изменить форму избирательного бюллетеня, чтобы избиратель не вычеркивал фамилии не нравящихся ему кандидатов, а ставил значок против фамилии того кандидата, за которого он голосует. Первоначальный проект, опубликованный в июне 1993 года¹, еще не предусматривал наличия строки «против всех». Предполагалось, что избиратель, которому не нравятся все кандидаты, просто не будет делать в бюллетене никаких отметок, и бюллетень без отметок должен был считаться действительным.

При доработке проекта было решено добавить в бюллетень строку «против всех», а бюллетень без отметок считать недействительным. Согласно введенным указами Президента РФ положениям о выборах депутатов Государственной Думы (в редакции от 21 сентября и 1 октября 1993 года) и о выборах Совета Федерации (в редакции от 11 октября 1993 года), выборы должны были признаваться несостоявшимися, если число голосов, поданных против всех кандидатов, превысит число голосов, поданных за кандидата, получившего наибольшее число голосов. Однако в ходе избирательной кампании 6 ноября 1993 года по настоянию председателя Центризбиркома Н.Т. Рябова эта норма была исключена из обоих положений. В результате на декабрьских выборах 1993 года голосование «против всех» никак не влияло на результативность выборов². Такая же ситуация была и на выборах в

¹ Избирательный закон: Материалы к обсуждению. М., 1993. С. 4–52.

² Собянин А.А., Суховольский В.Г. Демократия, ограниченная фальсификациями. М., 1995. С. 22–23; Шейнис В. Взлет и падение парламента: Переломные годы в российской политике (1985–1993). Т. 2. М., 2005. С. 624.

Государственную Думу 1995 года, и на многих региональных выборах.

Положение изменилось в 1997 году, когда норма, исключенная из положений 1993 года, была внесена в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». С этого момента на всех выборах, проводимых в стране по мажоритарной системе, голосование против всех кандидатов стало оказывать существенное влияние на результативность выборов.

В 1999 году в закон была включена также норма, согласно которой в многомандатном округе кандидат считался избранным, если он получал меньше голосов, чем подано против всех кандидатов. В 2002 году было сделано уточнение: если избиратель имел меньше голосов, чем число мандатов в избирательном округе, кандидат считался избранным, если он получал меньше голосов, чем частное от деления общего числа голосов, поданных против всех кандидатов, на отношение числа мандатов в округе к числу голосов, которое имел избиратель.

На выборах по пропорциональной системе голосование против всех списков напрямую не влияло на результативность выборов, но с 1999 года действовала норма, согласно которой выборы должны были признаваться несостоявшимися, если за списки кандидатов, получившие право принять участие в распределении депутатских мандатов, было подано в сумме 50% голосов избирателей или менее. Из этой нормы следовало признание несостоявшимися выборов в случае, если сумма голосов против всех списков и недействительных бюллетеней превысила бы 50%. На практике, однако, таких случаев не было.

Анализ, проведенный А. С. Ахременко, выявил, что средний уровень голосования «против всех» в

регионе хорошо коррелировал с двумя показателями: долей русского населения в регионе и долей городского населения¹. Сравнение уровня голосования «против всех» на разных выборах показало, что этот уровень рос со снижением размера избирательного округа: на президентских выборах (1,5–4,8%) и выборах в Государственную Думу по федеральному округу (2,8–4,7%) уровень протестного голосования был самым низким, на губернаторских выборах он был в основном выше (в первом туре — до 20,6%, во втором — до 25,2%), еще выше — на выборах в Государственную Думу по одномандатным округам (на основных выборах — до 26,4%, на дополнительных — до 40,3%)². Когда региональные выборы стали проводиться по смешанной несвязанной системе, оказалось, что и здесь голосование «против всех» в одномандатных округах в основном выше, чем в едином общерегиональном округе³.

Было также обнаружено, что совмещение выборов разного уровня часто приводило к высокой доле голосов «против всех» на выборах более низкого уровня, где без совмещения активность избирателей обычно была ниже. Иными словами, многие избиратели, пришедшие голосовать ради выборов более высокого уровня, таким образом отказывались делать выбор на тех выборах, на которые они при отсутствии совмещения не пришли бы. И все же наиболее высоким уровень голосования «против всех»

¹ Ахременко А. С. Голосование «против всех» на российском региональном фоне // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 12. Политические науки. 2001. № 5. С. 97–111.

² Любарев А. Е. Голосование «против всех»: мотивы и тенденции // ПОЛИС. 2003. № 6. С. 105–108.

³ Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 235–239.

был тогда, когда до выборов не допускались популярный кандидат или популярная партия¹.

Если бы на выборах 1993 года действовали нормы о признании выборов несостоявшимися, если число голосов «против всех» больше, чем число голосов за кандидата-лидера, выборы в Государственную Думу не состоялись бы в 32 одномандатных округах из 225, а в Московскую городскую Думу — в 31 одномандатном округе из 35. На выборах в Государственную Думу 1995 года не состоялись бы выборы в трех округах.

После того как такие нормы стали действовать, на выборах в Государственную Думу 1999 года незамещенными остались 8 мандатов, в 2003 году — 3 мандата. На выборах в органы законодательной власти субъектов РФ в 2001 году из-за высокого уровня протестного голосования незамещенными остались 23 мандата. В Москве на выборах советников районных Собраний в 1999 году не удалось заместить 18% мандатов, при этом в 22 районах из 125 было избрано менее двух третей от установленного числа советников. В 2003 году в Республике Коми из-за высокого уровня протестного голосования не были избраны 6 из 30 депутатов Государственного Совета республики и значительная часть депутатов городских советов в Воркуте, Печоре и Сыктывкаре².

¹ Любарев А. Е. Голосование «против всех»: мотивы и тенденции // ПОЛИС. 2003. № 6. С. 108–110.

² Любарев А. Е. Выборы в Москве: опыт двенадцати лет. 1989–2000. М., 2001. С. 277–278; Буханова Т. Н. Выборы депутатов региональных парламентов: разговор о главном // Журнал о выборах. 2002. № 1. С. 27–30; Любарев А. Е. Голосование «против всех»: мотивы и тенденции // ПОЛИС. 2003. № 6. С. 105–111; Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 2003. Электоральная статистика. М., 2004. С. 192.

Однако анализ показал, что срыв выборов из-за высокого уровня протестного голосования чаще происходил не из-за того, что на выборы не допускался популярный кандидат, а скорее напротив — из-за большого числа кандидатов, дробивших голоса избирателей. Так, на выборах в Государственную Думу 1999 года в Промышленном округе № 152 (Самарская область), где был снят А.М. Макашов, против всех кандидатов проголосовало 26,4% избирателей, но выборы состоялись, поскольку В.А. Лекарева получила 28,2% голосов. В то же время в Мытищинском округе № 108 (Московская область), где не было явного лидера и голоса раздробились, 14,3% голосов «против всех» оказалось достаточно, чтобы сорвать выборы¹.

О том, к каким аномалиям приводило действие данной нормы, говорят также следующие примеры, касающиеся выборов советников в районе Чертаново Центральное (Москва). В декабре 1999 года в одном из многомандатных округов района из-за большого числа голосов «против всех» не были избраны три кандидата, набравшие от 3181 до 4268 голосов. На дополнительных же выборах в апреле 2000 года, где явка была ниже примерно в 7 раз, все трое были избраны в том же округе, хотя получили всего от 1023 до 1187 голосов. В другом округе в декабре 1999 года один кандидат набрал 2676 голосов, а другой — 2013. А в апреле 2000 года тот, кто на декабрьских выборах получил меньше, лидировал с 1157 голосами, оставив первого кандидата позади². Должны ли мы считать, что апрельский результат легитимнее декабрьского?

В июле 2005 года федеральный закон разрешил субъектам РФ исключать голосование «против

¹ Любарев А. Е. Голосование «против всех»: мотивы и тенденции // ПОЛИС. 2003. № 6. С. 111–112.

² Любарев А. Е. Выборы в Москве: опыт двенадцати лет. 1989–2000. М., 2001. С. 300.

всех». В течение первого года этим правом воспользовались только законодатели Москвы. Однако год спустя, в июле 2006 года, голосование «против всех» было повсеместно отменено новым федеральным законом¹.

Следует отметить, что в 2004 году миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами в Государственную Думу 2003 года и Президента РФ 2004 года без достаточного обоснования рекомендовали российским законодателям удалить из законов положения, позволяющие голосовать «против всех»². Поскольку эта рекомендация оказалась единственной, которой российские законодатели последовали, очевидно, что она не была решающим фактором, повлиявшим на отказ от голосования «против всех». Скорее всего, главным мотивом стало опасение повышения протестного голосования на президентских выборах 2008 года³.

Между тем голосование «против всех» является одним из способов волеизъявления избирателей, что неоднократно отмечал Конституционный Суд РФ. При этом оно стало в 1990-е годы и в первой половине 2000-х годов неотъемлемой частью политической

¹ Кынев А. В., Любарев А. Е. Партии и выборы в современной России: Эволюция и деволюция. М., 2011. С. 567–568.

² Российская Федерация. Выборы в Государственную Думу 7 декабря 2003 г. Отчет Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами. Варшава, 2004. С. 28; Российская Федерация. Выборы Президента 14 марта 2004. Отчет Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами. Варшава, 2004. С. 32.

³ Бузин А. Ю., Любарев А. Е. Преступление без наказания: Административные избирательные технологии федеральных выборов 2007–2008 годов. М., 2008. С. 41; Любарев А. Е. Проблемы систематизации международных избирательных стандартов // Московский журнал международного права. 2009. № 3. С. 22.

жизни страны¹. Поэтому его отмену следует рассматривать как ограничение прав граждан и лишение избирателя наиболее осмысленного способа протеста против нарушения его прав.

С другой стороны, среди политиков и экспертов распространено мнение, что голосование «против всех» является формой «деструктивного электорального поведения»²; встречаются также утверждения, будто «в нашей стране в современный период наличие такой графы может стать серьезным инструментом политической борьбы и давления на действующий политический режим»³. Другие эксперты, напротив, считают голосование «против всех» индикатором нечестности выборов⁴.

Отметим, что вскоре после отмены строки «против всех» произошел случай, показавший важность этой строки. На выборах главы города Дальнегорска Приморского края в октябре 2006 года за три дня до повторного голосования был убит кандидат Д. В. Фотьянов, занявший в первом туре второе место и получивший 40,7% голосов. В городе прокатилась волна митингов с требованием отменить второй тур, и под сильным давлением все оставшиеся кандидаты написали заявления о снятии своих кандидатур. Ситуация осложнилась еще и тем, что городская из-

¹ Бондарь Н. С., Джагарян А. А. Конституционная ценность избирательных прав граждан России. М., 2005. С. 172–173.

² 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.

³ Фальков В. К вопросу о возвращении в избирательные бюллетени графы «против всех» // Журнал о выборах. 2014. № 4. С. 32–35.

⁴ Худoley Д. М. Избирательное право и процесс Российской Федерации: Учебное пособие. Пермь, 2009. С. 264–266.

бирательная комиссия не смогла собрать кворум, и решение пришлось принимать краевому избиркому. Однако если бы сохранилось голосование «против всех», можно было бы обойтись без давления на кандидатов: избиратели сами могли бы решить, можно ли избирать кого-либо из оставшихся кандидатов¹.

В 2013 году группой членов Совета Федерации был внесен проект федерального закона, предусматривавший возвращение голосования «против всех» на всех выборах, кроме президентских. В июне 2014 года закон был принят, но в окончательном виде он предусматривал восстановление голосования «против всех» только на муниципальных выборах и только в тех субъектах РФ, где этого пожелали региональные законодатели. К июню 2015 года данным правом воспользовались лишь в шести регионах. Еще в двух субъектах РФ законодатели не сделали выбор, и в соответствии с прямым действием указанной нормы она применялась и там. Таким образом, на муниципальных выборах, проходивших в сентябре 2015 года, строка «против всех» появилась в восьми регионах. Как показал анализ, доля голосов, поданных против всех кандидатов или списков, сильно различалась в зависимости от особенностей избирательной кампании. В ряде сельских поселений не было ни одного голоса «против всех». В то же время в пяти регионах из восьми хотя бы одни выборы не состоялись из-за высокого протестного голосования. Наибольшая доля голосов «против всех» (62,75%) была зафиксирована на выборах главы Шелтозерского вепсского поселения Прионежского района Республики Карелии².

¹ Кынев А. В., Любарев А. Е. Партии и выборы в современной России: Эволюция и деволюция. М., 2011. С. 605.

² Кынев А., Любарев А., Максимов А. На подступах к федеральным выборам — 2016: Региональные и местные выборы 13 сентября 2015 года. М., 2015. С. 458–462.

В принятом законе были восстановлены действовавшие в 2002–2006 годах нормы о признании выборов несостоявшимися и кандидатов неизбранными. Между тем, как было показано выше, данные нормы не оптимальны и часто приводили к аномалиям. Они неоднократно подвергались обоснованной критике. Так, еще в 1993 году Л.А. Кириченко отмечал, что сравнивать голоса «против всех» с голосами, поданными за отдельных кандидатов, правомерно лишь в том случае, если точно знать, что все, кто отметил строку «против всех», хотели бы проголосовать за одного отсутствующего в бюллетене кандидата. Он также отметил, что данная норма позволяет срывать выборы волей ничтожного меньшинства¹. Н.С. Бондарь и А.А. Джагарян отмечали, что избиратели, голосующие «против всех», не связаны общим электоральным предпочтением, а потому эти голоса не должны учитываться на равных с голосами, поданными за конкретных кандидатов².

Действительно, с правовой точки зрения голосование против всех кандидатов можно рассматривать как выражение желания, чтобы выборы не состоялись и были назначены повторные выборы. Голосование за какого-либо кандидата, напротив, является выражением желания избрать кандидата. Поэтому число голосов против всех кандидатов правомерно сопоставлять не с числом голосов за какого-то конкретного кандидата, а с числом голосов, поданных за всех кандидатов. Иными словами, признавать выборы несостоявшимися в одномандатном округе следует только тогда, когда число голосов против

¹ Кириченко Л.А. Избирательная система для общества переходного периода // Два опыта избирательной системы. М., 1993. С. 28–29.

² Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционная ценность избирательных прав граждан России. М., 2005. С. 186–188.

всех кандидатов окажется больше числа голосов, поданных за всех кандидатов. Или — более универсальная формула, годящаяся для любых выборов, — если число голосов «против всех» окажется более половины от числа действительных бюллетеней. Возможна, впрочем, некоторая модификация данной формулы: если число голосов «против всех» и недействительных бюллетеней окажется в сумме более половины от числа избирателей, принявших участие в голосовании, — именно такая формула, как отмечалось выше, действовала в 1999–2006 годах на выборах по пропорциональной системе.

Отметим, что подобные нормы существовали в законах Москвы и Московской области, принятых в 1995–1997 годах¹. Такие нормы не могут приводить к частому срыву выборов из-за случайных факторов, но все же в определенных обстоятельствах они смогут защитить права избирателей.

Вслед за Россией голосование «против всех» было введено в 1997 году и на Украине. Здесь также это произошло одновременно с заменой негативного голосования (вычеркивания кандидатов) на позитивное. Правда, соответствующая строка в бюллетене называлась иначе: «Не поддерживаю ни одного из кандидатов» и «Не поддерживаю избирательный список ни одной политической партии, избирательного блока партий»². В большинстве случаев голосование «про-

¹ Иванченко А. В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: история, теория, практика. М., 1996. С. 187–188; Любарев А. Е. Голосование «против всех»: мотивы и тенденции // ПОЛИС. 2003. № 6. С. 112.

² Тодыка Ю. Н., Яворский В. Д. Выборы народных депутатов Украины: конституционно-правовой аспект. Харьков, 1998. С. 82; Тодыка Ю. Н., Яворский В. Д. Выборы органов местного самоуправления: конституционно-правовой аспект. Харьков, 1998; С. 60; Тур А. И., Перевозчиков В. Н. Выборы

тив всех» (точнее, «ни за кого») не влияло на результативность выборов. Исключение — местные выборы в период действия закона 2004 года (основные выборы 2006 года и внеочередные выборы 2006–2009 годов), при этом иногда возникали судебные споры, связанные с различным толкованием норм закона¹.

Международные организации и здесь неоднократно подвергали критике положение о голосовании «против всех» и рекомендовали его отменить. В частности, в 2006 году Венецианская комиссия отмечала: «Возможность голосовать против всех является непривычной для устойчивых (сложившихся) демократий. Это может усилить политическую апатию населения. Также это может создать у избирателей иллюзию, что их голосование имело значение, тогда как их голос на самом деле не является таковым»². Однако украинские законодатели долгое время отказывались следовать этим рекомендациям. Лишь в 2011 году положение о голосовании «ни за кого» не было включено в новый закон о выборах в Верховную Раду, а в 2014 году оно было также удалено из законов о выборах Президента Украины и о местных выборах.

депутатов Верховной Рады Украины: опыт международного наблюдения // Вестник ЦИК РФ. 1998. № 7. С. 143; Ключковский Ю. Б. *Виборчі системи та українське виборче законодавство*. Київ, 2011. С. 99.

¹ См., например: <http://e-news.com.ua/show/84657.html>.

² *Виборча реформа для всіх і для кожного*. Київ, 2011. С. 85; Чуб Е. А. Конституционные основы принципа адекватного представительства и политические права граждан // Конституционное развитие России и Украины. М., 2011. С. 105.