

Книга включает статьи, написанные в 2012–2017 годах и опубликованные в разных изданиях, а также в Интернете. В основе всех статей лежит более чем двадцатипятилетний практический опыт автора. Статьи сгруппированы в 11 разделов по тематическому признаку. Разделы касаются развития партийной системы в России после реформы 2012 года, различным аспектам российского избирательного законодательства, выборам в Московскую городскую Думу 2014 года и в Государственную Думу 2016 года. Отдельный раздел посвящен параллелям между российскими выборами и выборами в Германии, Израиле и Украине. Книга будет полезна как студентам и аспирантам, изучающим российское избирательное право или политологию, так и практическим работникам – законодателям, членам избирательных комиссий, прокурорам, судьям, а также всем, кто интересуется выборами и избирательным правом.

Партии и выборы в России после 2012 года



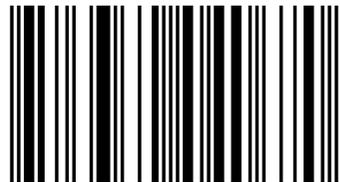
Аркадий Любарев

Партии и выборы в России после реформы 2012 года

Сборник статей



Любарев Аркадий Ефимович, кандидат биологических наук, кандидат юридических наук. С 2012 года – эксперт Комитета гражданских инициатив, с 2013 года – член совета Движения в защиту прав избирателей «Голос», с 2017 года – член Экспертно-консультационной группы при Председателе ЦИК России. Автор 10 книг по вопросам выборов.



978-3-330-04067-0

Любарев

LAP LAMBERT
Academic Publishing

Предисловие.....	7
Раздел I. Избирательная и партийная реформа 2012 года и ее последствия.....	8
Политическая реформа – поводы и причины	8
Политическая реформа: промежуточный итог.....	12
Политическая реформа: почему политики не прислушиваются к экспертам?.....	17
Итоги политической реформы президента Медведева	19
Метания в области избирательного законодательства свидетельствуют: власть плохо понимает, что ей выгодно.....	22
Раздел II. Политические партии после реформы 2012 года.....	25
ПАРНАС и закон о партиях	25
Перспективы развития партийной системы в свете политических реформ 2012 г.	28
С правом участия в выборах.....	38
Проблемы законодательного регулирования участия политических партий в выборах	44
40+	51
Почему председатель партии не является ее членом	58
К годовщине либерализации закона о партиях	60
Процесс удлинения списков	63
Есть 72 партии, но партийная система по-прежнему ненормальная	71
Итоги регистрации политических партий в 2013 году: сбываются самые пессимистические прогнозы	74
Раскол в РПП-ПАРНАС: нет условий для цивилизованного развода	76
Правовое государство – ключевой вопрос.....	78
Партийное строительство в 2012–14 гг.....	81
Книга о партийной реформе 2012 года и «проклятые» вопросы ...	90
Партийная система: испытание выборами.....	93
О предстоящей ликвидации политических партий.....	98
Партии на выборах 2016: участие и успешность	104
Раздел III. Проблемы избирательного законодательства и проект Избирательного кодекса	115
Недостаточность точечных мер	115
Закон о губернаторских выборах: фильтр покруче президентского	118
Вот тебе, дедушка, и Медведев день!.....	120

Проблемы законодательного регулирования муниципальных выборов	122
Сократим избирательную кампанию?	143
Конституционный Суд не заметил чрезмерности «муниципального фильтра».....	146
Как понимать эффективность муниципального фильтра.....	148
Графу «против всех» надо восстанавливать на всех выборах	150
Строка «против всех» – полезный инструмент в руках избирателей	153
Маленькие хитрости, или как Государственная Дума принимает законы.....	159
Кандидат «против всех» скорее мертв, чем жив	161
Обсуждение проблем избирательной реформы на ОГФ	164
Необходимость одновременно кодифицировать и содержательно реформировать российское избирательное законодательство... ..	170
Раздел IV. Об ассоциации «ГОЛОС»	174
Наезд Минюста на «ГОЛОС» все-таки состоялся	174
Почему власти стал мешать «ГОЛОС»	176
Ответ Ганопольскому: признание себя иностранным агентом – это самооговор	179
«ГОЛОС» и Избирательный кодекс	182
«Иностранные агенты» защищают российскую Конституцию от российских властей	185
Раздел V. Избирательные системы, распределение мандатов и проблема «сфабрированного большинства»	188
Партия власти стремится всеми силами удержать «сфабрированное большинство»	188
Как переводится <i>dura lex</i> , когда речь идет о распределении мандатов?	191
Новое спецсредство «Единой России» – 75% мажоритарных мандатов.....	194
Что Борис Немцов считает фальсификацией?.....	198
Система несменяемого большинства	200
Выборы в Чехове: как 30% голосов превращаются в 65% мандатов	205
Избирательные системы российских регионов	206
Послесловие к обсуждению на круглом столе Центра «Панорама» 30 июня 2015 года	210

От качества избирательной системы и ее соблюдения зависит реализация принципа народовластия в стране	214
Раздел VI. Избирательная система для выборов в Государственную Думу.....	220
Избирательная система для Госдумы: хватит блуждать в трех соснах	220
Новая система выборов в Госдуму – это еще не забытая старая ..	223
Одномандатники на выборах в Госдуму: как поменять минус на плюс	226
Закон о возврате к смешанной системе принят в первом чтении	229
Наши поправки к законопроекту о выборах в Госдуму: избирательная система имеет значение	231
Пионтковский не разобрался: смешанная связанная система – не «замысел молодых социалистов»	235
Уроки бега в мешках	238
Избирательная система для выборов в Государственную Думу: возможности совершенствования	243
Раздел VII. Выборы в Москве	250
Единороссы внесли проект о выборах в Мосгордуму по мажоритарной системе	250
В выборах, как и в медицине, разбираются все	253
Выборы в Мосгордуму: интересы партий и интересы граждан ..	256
Выборы в Мосгордуму: мажоритарная система подталкивает к двухпартийности	260
История выборов тоже чему-то учит.....	262
Политическая классификация районов Москвы по результатам выборов 2012–2013 годов.....	264
«Борьба за явку» как российская забава	268
Выборы в Московскую городскую Думу шестого созыва: административный ресурс меняет направление	271
Раздел VIII. Зарубежные выборы: параллели с Россией.....	314
Брать ли нам пример с Украины?	314
Еду в Германию наблюдать их выборы	316
Германская избирательная система	319
Уроки германских выборов	324
Распределение мандатов по-германски: параллели с Россией	326
Если парламентским выборам быть – по какой системе украинцам выбирать?	330

Россия – Украина: Неспортивное соревнование по избирательному законодательству.....	340
Израиль – пример для России	380
Выборы в Израиле: заметки политического туриста.....	383
Законодательство Украины о местных выборах и его применение на выборах 25 октября 2015 года	394
О пятипроцентном барьере в Германии	428
Раздел IX. Избирательные комиссии: теория и практика	429
Избирательные комиссии – ключевой элемент избирательной системы	429
Может ли ЦИК быть независимым органом?	432
Может ли ЦИК обеспечить честные выборы?	436
Выборы: Человек в избиркоме	440
Недостроенная вертикаль	442
Итоги 2016 года в электоральной сфере	445
Раздел X. Проблемы регистрации кандидатов и партийных списков	448
Законы о выборах: шараханье из одной крайности в другую	448
Поправка о фильтре для малых партий: мой прогноз сбывается	451
Три процента подписей: думцы и здесь не смогли обойтись без дикости	454
Регистрация кандидатов по подписям: во что выродилась благая идея	455
Выгоден ли парламентской оппозиции фильтр для малых партий	461
Спустя 10 лет ЕСПЧ признал неправомерным снятие «Яблока» с выборов в Карелии	464
Система регистрации кандидатов и списков кандидатов на основании сбора подписей избирателей зашла в тупик и нуждается в кардинальном реформировании	466
Раздел XI. Выборы в Государственную Думу – 2016.....	469
Законодательные препятствия для политической конкуренции на выборах в Государственную Думу 2016 года	469
Наиболее острые проблемы.....	475
Проблемы текущей избирательной кампании.....	478
О честных выборах.....	482
О практике применения ЦИК положений федеральных законов об исключении кандидата из списка кандидатов	485
По поводу «дела Обухова»	492
Регистрация кандидатов по подписям: все по-старому.....	494

Не столько о Тоторкулове, сколько об электоральных юристах..	497
Впечатления от заседания ЦИК 7 сентября.....	501
Ликбез для избирателя – 2016	504
Были ли эти выборы честными?	513
Ошибки в протоколах избирательных комиссий – стоит ли на них обращать внимание?.....	517

Предисловие

Эта книга включает статьи, написанные в 2012–2016 годах и в начале 2017 года и опубликованные в разных изданиях (сборниках, журналах, газетах), а также в Интернете. Хотя эти тексты написаны в разное время и разными стилями (научным, просветительским, публицистическим), их объединяют общая тема (партии и выборы в России и некоторых других странах) и общее стремление: сделать так, чтобы российские выборы полностью отвечали своему конституционному предназначению – быть *высшим непосредственным выражением власти народа*.

В начале 2012 года в России была осуществлена партийная и избирательная реформа. Два года спустя она была существенно скорректирована. Автор все эти годы в качестве эксперта Комитета гражданских инициатив исследовал ход реформы и ее последствия – создание и развитие новых политических партий, изменения, происходящие на региональных и муниципальных выборах, и, наконец, кампанию по выборам депутатов Государственной Думы седьмого созыва.

Параллельно автору довелось наблюдать выборы в трех зарубежных государствах – Германии, Украине и Израиле. Однако и эти выборы рассматривались им в первую очередь с точки зрения параллелей с российскими выборами.

В основе всех статей лежит более чем 25-летний практический опыт автора – работа в избирательных комиссиях, участие в разработке федерального и регионального избирательного законодательства, анализ избирательных кампаний и их итогов.

Все статьи в данной книге сгруппированы в 11 разделов. В каждом разделе статьи расположены в соответствии с хронологией их написания.

Я надеюсь, что эта книга будет полезна как студентам и аспирантам, изучающим российское избирательное право и политологию, так и практическим работникам – законодателям, членам избирательных комиссий, прокурорам, судьям, а также всем, кто интересуется выборами и избирательным правом.

Раздел I. Избирательная и партийная реформа 2012 года и ее последствия

Политическая реформа – поводы и причины¹

Принято считать, что политическая реформа Президента Медведева 2011–2012 годов стала реакцией на массовые протесты после декабрьских выборов. Я же охотно верю тем, кто утверждает, что она готовилась заранее. Впрочем, понятно, что готовились разные варианты и окончательное решение было принято уже после митинга на Болотной.

Это легко понять, если посмотреть на каждое предложение Президента по отдельности. Вот отмена требования сбора подписей для партий. Это Медведев обещал еще в 2009 году. Правда, тогда он сказал, что это должно быть сделано «в перспективе». Вообще говоря, в тот момент, когда партий было всего 7, ничто уже не мешало освободить их от сбора подписей. Тем не менее, было решено сохранить этот механизм для думских выборов 2011 года. Ну, а после – почему бы нет? Я уверен, что это предложение действительно готовилось заранее и Медведев озвучил бы его при любом варианте. Кстати, без партийной реформы оно выглядело бы гораздо логичнее.

То же самое можно сказать и о предложении из того же законопроекта – сократить число подписей на президентских выборах (для следующих выборов, то есть для 2018 года). Кстати, в контексте начавшейся президентской кампании оно выглядело скорее неуместным. Поскольку было равносильно признанию завышенности требований в кампании 2012. И даже в некотором роде стимулировало лозунг переноса президентских выборов – кому-то показалось, что в случае переноса выборы будут проведены уже по новому закону.

Увеличение представительства партий в избирательных комиссиях – это было давнее требование всех оппозиционных партий, и я думаю, что данное предложение тоже готовилось заранее. А вот то, что оно до сих пор не реализовано в виде законопроекта (его обещают подготовить только в апреле), скорее всего связано с тем, что власть осознала его опасность для себя в условиях пробудившегося общества.

Восстановление губернаторских выборов было скорее реакцией на низкий результат «Единой России» во многих регионах, чем на Болотную (где, кстати, такое требование вроде бы и не звучало). Вдруг стало ясно (а некоторые эксперты, например, Кынев, об этом говорили давно),

¹ Опубликована в Интернете: <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/870334-echo/>, 20.03.2012.

что назначенные губернаторы не умеют добиваться нужного результата на выборах. Думаю, что это предложение уже сыграло свою роль 4 марта: главы регионов поняли, что им надо готовиться к собственным выборам, а для начала потренироваться на президентских.

Что касается партийной реформы, то ее во многом стимулировало решение Страсбургского суда по жалобе Республиканской партии. Что бы ни говорили наши чиновники и пропагандисты, но приходится считаться с недвусмысленной позицией Европы об ущербе нашего партийного законодательства.

Наверняка готовились и предложения по изменению системы выборов в Госдуму. Скажем, еще летом вбрасывались идеи о восстановлении одномандатных округов. Но, по-видимому, до декабря к единому мнению так и не пришли, и предложение прозвучало совсем невнятно, да и в конечном счете изменения оказались не слишком существенными.

Если же мы хотим понять суть реформы, то надо оглянуться на 8 лет назад.

Реформа (точнее, контрреформа), проведенная Путиным в 2004–2008 годах, означала переход от модели «управляемой демократии» к модели «суверенной демократии». При «управляемой демократии» власть держала политическую систему на «длинном поводке», позволяя ей самостоятельное развитие в определенных рамках. В ходе контрреформ власть взяла на себя ручное управление политической системой с «коротким поводком».

Главных компонентов той контрреформы было три: отмена губернаторских выборов, переход на полностью пропорциональную систему на выборах в Госдуму (т.е. отмена одномандатников) и ужесточение требований к численности партий (с 10 тысяч до 50 тысяч, и одновременно эту численность стали жестко проверять, чего до 2005 года не практиковалось), в результате чего число партий сократилось до 15 к середине 2007 года и до 7 к 2009 году.

Поначалу власть результатом была довольна. Это, в частности, проявилось в выступлениях ее представителей на заседании Госсовета 22 января 2010 года.

Д.А. Медведев: *«В результате той работы, которую мы с вами вели последние годы, количество партий стало меньше, но их влияние заметно повысилось, в том числе и на региональном уровне. Организационно все партии стали сильнее: и правящая партия, и партии оппозиционные».*

Г.В. Боос: *«Если в 90-е годы в выборах в Государственную Думу имели право участвовать сотни политических партий и избирательных объединений, и, наверное, все присутствующие помнят бюллетени размером с большую газету, то в настоящее время существует семь федеральных партий, зато это реальные политические партии, пользующиеся поддержкой избирателей. Многопартийная система стала стабильно функционирующим политическим институтом, демонстрирующим свою зрелость».*

Б.В. Грызлов: *«Я бы сказал, что наша система уверенная, стабильная, и это система, которая может показывать пример многим другим странам... И партия «Единая Россия», которая является партией власти, не даст разрушить эту систему... Мы сумели через принятие законов создать реальные партии, которые сегодня представляют избирателей в Государственной Думе. Если в 1995 году на выборы шли 43 партии, многие из них были непонятны, неузнаваемы, то в 2007 году было 11 партий, которые имели свои программы, свои уставы, они были более или менее известны нашим избирателям».*

Однако на самом деле уже к осени 2009 года обозначилась одна неприятная тенденция. Самым острым ее проявлением стал демарш трех думских партий после октябрьских выборов 2009 года. Стало видно, что в системе «суверенной демократии» оппозиционные партии – лишнее звено, играющее только декоративную роль. Избирателю стало неинтересно за них голосовать. И результат тех октябрьских выборов: в трех регионах, где они проводились, в законодательные органы прошли всего 2–3 партии, причем ЛДПР и «Справедливая Россия» прошли каждая только в одном из трех. Именно тогда политолог–единоросс Сергей Марков назвал российскую политическую систему «самозакручивающейся спиралью».

Именно поэтому потребовались меры по укреплению оппозиционных партий и снижению злоупотреблений на выборах, на что были в основном направлены политические предложения Послания 2009 года.

Однако в 2010–2011 годах ситуация изменилась в другую сторону. Снижение популярности «партии власти» и появление лозунга «голосуй за любую партию, кроме ПЖиВ» привело к росту поддержки оппозиционных партий на выборах. И стало ясно, что модель «суверенной демократии» с ее «коротким поводком» исчерпала себя. Как замечательно выразился после скандала с «Правым делом» Евгений Меркулов: «А ну-ка, снимайте страну с ручника, а то сейчас все разобьется!»

В результате поводок приходится удлинять. И сейчас отменяются два из трех основных компонентов контрреформы 2004–2008 годов – возвращаются выборы губернаторов и допускается увеличить количество партий. Обсуждалась и возможность восстановления одномандатников на выборах в Госдуму, но на это пока не решились.

О том, как проходит реформа и к каким последствиям она приведет – нужен отдельный разговор.

Политическая реформа: промежуточный итог²

Я продолжаю тему, начатую вчерашним постом. Итак, что мы имеем на сегодняшний день:

Президент в декабрьском Послании озвучил 5 предложений;
из них 4 реализованы в законопроектах, внесенных в Думу;
из них 3 приняты в первом чтении;
из них 1 принят и во втором чтении.

Таким образом, можно подвести некоторые предварительные итоги.

Начну с законопроекта, который уже (т.е. вчера) был принят во втором чтении, тем более что это, на мой взгляд, самый важный из них – с проекта Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях».

Главное положение этого проекта – снижение требования минимальной численности партии с 40 000 до 500 (т.е. сразу в 80 раз). КПРФ и ЛДПР предлагали вместо этого 5 000 и 10 000, но их поправки не прошли. В комплексе с этим основным положением можно рассматривать и отмену требований минимальной численности региональных отделений (было не менее 400 для отделений в 42 регионах и не менее 150 в остальных). При этом возникла неопределенность: может ли региональное отделение состоять из одного человека, или все же должно быть минимум трое.

В проекте, внесенном Президентом и принятом в первом чтении, было еще несколько изменений, которые менее существенны. Например, требование иметь региональные отделения более чем в половине субъектов РФ заменили на требования иметь их не менее чем в половине субъектов РФ. Понятно, что если число регионов так и останется нечетным, это изменение никакого значения иметь не будет.

Еще снизили с трех до двух минимальное представительство региональных отделений на учредительном съезде. И увеличили периодичность отчетности перед Минюстом (сведения о численности отделений и членов в них, а также об участии в выборах) с ежегодной до одного раза в три года.

При принятии проекта во втором чтении добавилось еще несколько новелл.

² Опубликовано в Интернете: <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/870692-echo/>, 21.03.2012.

1. Решено, что все положения закона вступают в силу сразу после его опубликования (в исходном проекте предусматривалось введение в действие норм численности с 1 января 2013 года).

2. Минюсту разрешено вместо отказа в регистрации партии принимать решение о приостановлении регистрации, в котором он должен указать исчерпывающий перечень претензий. Это, безусловно, облегчает процесс регистрации. Однако в принятом положении есть несколько негативных моментов. Во-первых, выбор – отказ или приостановление – полностью оставлен на усмотрение Минюста. Да и срок на исправление – тоже (закон только ограничивает его сверху тремя месяцами, а снизу ограничений нет). Во-вторых, если претензии касаются устава, партии все равно придется заново собирать съезд.

3. К запрету использовать в наименовании партии наименования другой партии или другого общероссийского общественного объединения добавлен запрет на использование наименований, схожих с этими наименованиями до степени смешения (мера, направленная против партий–двойников).

4. Периодичность избрания руководящих органов увеличена с 4 до 5 лет.

5. С 5 до 7 лет увеличен период, за который партия должна набрать необходимый для продолжения своего существования уровень участия в выборах.

Напомню, что группа незарегистрированных партий (РПР, ПАРНАС, РНДС, РОТ-Фронт) вместе с «Круглым столом 12 декабря» подготовила большой пакет поправок, направленных на снижение возможностей произвола при регистрации и вмешательства органов исполнительной власти во внутренние дела партии. Эти поправки были озвучены на рабочей группе, возглавляемой первым замом руководителя Администрации Президента РФ Вячеславом Володиным, и переданы в Администрацию Президента. У представителей указанных партий возникло впечатление, что они поддержаны рабочей группой, однако в числе поправок, подготовленных Администрацией, их не оказалось. Тем не менее, эти поправки были официально внесены депутатами от «Справедливой России», но ни на заседании Комитета по делам общественных объединений и религиозных организаций, ни на пленарном заседании Думы они не были поддержаны.

Вот вкратце суть этих поправок.

1. Отмена требования обязательной государственной регистрации региональных отделений (это требование было логично при минималь-

ной численности отделений в 150 человек, но оно обременительно для отделений, состоящих из 3 человек).

2. Отмена обязанности партии предоставлять в органы Минюста списки своих членов (что дает возможность власти оказывать давление на членов партии).

3. Исключение возможности ликвидации политической партии на основании отсутствия необходимого числа членов.

4. Право оргкомитета обращаться в Минюст с просьбой проверить соответствие законодательству проекта партийного устава и обязанность Минюста дать ответ по существу в месячный срок.

5. Изменение формулировок оснований для отказа в регистрации, которые делают их более четкими.

6. Отмена запрета на выдвижение партией в качестве кандидатов членов других партий.

7. Увеличение периодичности финансовых отчетов перед избиркомами с ежеквартального до ежегодного (на фоне отказа принять эту поправку отказ от ежегодной отчетности перед Минюстом выглядит совсем ничтожным послаблением).

8. Регистрация изменений в сведениях о партии, содержащихся в ЕГРЮЛ, но не связанных с внесением изменений в Устав и Программу партии, непосредственно налоговым органом без посредничества Минюста (именно отказ Росрегистрации в 2005 году зарегистрировать такие изменения заблокировал деятельность РПР, что было впоследствии осуждено Страсбургским судом).

9. Введение в закон положения, согласно которому «любые санкции в отношении политической партии за несоблюдение требований ее устава руководящими органами политической партии возможны только на основании судебного решения, принятого по заявлению одного или нескольких членов данной политической партии».

Все это было отвергнуто, и, значит, остаются возможности и для произвола при регистрации партий, и для вмешательства органов исполнительной власти во внутренние дела партии.

Нет никаких сомнений, что закон этот будет в кратчайшие сроки принят в третьем чтении, одобрен Советом Федерации и подписан Президентом. И начнет действовать не позднее середины апреля.

Это означает, что создание политических партий кардинально облегчается. И можно ожидать в ближайшем будущем появления около сотни новых партий. Само по себе это хорошо. У политически активных граждан вновь появляется возможность объединяться в партии. И толь-

ко выборы смогут показать, какие из этих партий являются реальными политическими объединениями и пользуются поддержкой избирателей. А мертворожденные партии просто не будут играть какой-либо заметной роли и со временем исчезнут.

Однако власть оставила себе возможность отказывать в регистрации любой неугодной партии. И поэтому сохраняется опасность, что серьезные партии будут получать отказ в регистрации, а несерьезные регистрироваться в массовом порядке.

Что касается двух других законопроектов, принятых в первом чтении, то, насколько мне известно, Президент поставил задачу принять их в такие сроки, чтобы он успел их подписать до окончания срока своих полномочий. И я не вижу никаких причин, по которым это требование может не быть выполнено.

В отношении проекта о восстановлении губернаторских выборов сохраняется одна интрига: будет ли оставлен в законе «президентский фильтр» для партийных кандидатов и если да, то как этот фильтр будет оформлен в избирательном законодательстве. От решения этого вопроса в значительной степени зависит, насколько конкурентными окажутся будущие губернаторские выборы.

Что касается законопроекта об освобождении партий от сбора подписей, то я не ожидаю серьезных его изменений. После отказа принять поправки «несистемной оппозиции» в законопроект о партиях трудно ожидать, что будут поддержаны ее предложения о восстановлении избирательного залога и о восстановлении избирательных блоков. И хотя я отношусь скептически к представлению о том, что наличие блоков может кардинально изменить ситуацию, и к тому же я являюсь приверженцем другого механизма блокирования (о чем надо говорить отдельно), однако очевидно, что в условиях существования сотни партий закон должен какие-то механизмы блокирования партий предусматривать.

Однако меня по-прежнему смущает сочетание относительно либеральных правил регистрации партий с освобождением партий от сбора подписей. Повторюсь: я не вижу ничего страшного в существовании сотни партий. А вот наличие нескольких десятков партий в избирательном бюллетене – это плохо. Это затрудняет избирателю выбор и осложняет для серьезных партий возможности донесения до избирателя своих агитационных материалов. К тому же при этом может «пропасть» значительное число голосов избирателей, отданных «малым» партиям, и это еще и приведет к непропорционально большой доле мандатов у «больших» партий. Так что я считаю необходимым в условиях существ-

вованя большого числа партий сохранить какой-то фильтр для их допуска на выборы.

И в связи с этим я позволю себе сделать прогноз. Думаю, что задача – принять эти законы до окончания срока президентских полномочий Медведева – имеет одну главную цель: не связывать Путина их поддержкой. Разумеется, это не значит, что Путин немедленно их отменит. Нет, я думаю, они поработают полтора–два года. За это время пройдут 3–4 кампании в регионах, и многое станет видно и понятно. И тогда, примерно за два года до предстоящих выборов в Госдуму, начнется их существенная переработка. В какую сторону – это я предсказать не берусь. Но время, когда это произойдет, предсказать можно.

В связи с этим, мне кажется, нет большого смысла обсуждать и проект закона о выборах в Государственную Думу. Перспективы досрочных выборов сейчас выглядят довольно призрачными. А к выборам 2016 года, я уверен, закон будет совсем не таким, как тот, что примут в ближайшие месяцы.

Политическая реформа: почему политики не прислушиваются к экспертам?³

В прошлом посте я давал свою оценку промежуточным итогам политической реформы. Сейчас я хочу обратить внимание на другой аспект. Не знаю, как в других сферах, но при любом реформировании политической системы (что в одну, что в другую сторону) власть интересуется только мнением политиков.

Похоже, им даже не приходит в голову обсуждать эти проблемы не только с более широкими кругами общества, но даже просто с экспертами в области конституционного права и политологии (я имею в виду серьезных политологов, а не тех, кто, называя себя политологом, занимается исключительно обоснованием уже принятых решений). Сложилось довольно глупое убеждение, что устройство политических институтов – это исключительно вопрос политической целесообразности, и его можно решать, как захочет левая нога президента или его главного политического дизайнера (почему-то эта функция возлагается на зам. главы президентской администрации). А тот факт, что существуют научные подходы, – просто игнорируется (кажется, в советское время это называлось волюнтаризмом).

В 2005 году Независимый институт выборов и ассоциация «ГОЛОС» провели в Москве международную конференцию «Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов» (после которой был издан сборник материалов). Нам тогда удалось собрать довольно представительный состав: 14 докторов юридических наук плюс кандидаты юридических наук, доктора и кандидаты политических наук. Мне кажется, ни до, ни после не было в России столь серьезного форума в области выборов и избирательного права (что лишь подтверждает нежелание российских властей поддерживать научные дискуссии в этой сфере).

На этой конференции политические контрреформы 2004–2005 годов (отмена губернаторских выборов, переход на полностью пропорциональную систему, ужесточение партийного законодательства и правил регистрации кандидатов, повышение заградительного барьера, отмена независимого общественного наблюдения и др.) были подвергнуты резкой критике почти всеми участниками. Только представители Государственной Думы и Центризбиркома высказывались «нейтрально»,

³ Опубликована в Интернете: <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/871941-echo/>, 25.03.2012.

но и они, в частности, Владимир Плигин, не решились защищать и обосновывать только что принятые нововведения. Однако практический результат оказался нулевым: власть к мнению экспертов не прислушалась.

Прошло семь лет, и вот теперь начинается движение в обратную сторону. Но и сейчас не видно желаний прислушиваться к тем, кто предупреждал, что контрреформы 2004–2005 годов – это путь в тупик.

Вот еще один пример. В марте 2009 года я довольно случайно попал в Совет Федерации на круглый стол, который был посвящен «реформам» в области политической системы, заявленным в Послании Президента Медведева 2008 года. Напомню, что одним из главных тогдашних предложений Президента были «утешительные мандаты» (или «приставные стульчики») для партий, получивших между 5 и 7% голосов избирателей. И на том круглом столе выступили два авторитетных специалиста по конституционному праву, доктора юридических наук – они подвергли идею «утешительных мандатов» резкой критике и предложили без затей вернуться к 5%-ному барьеру. Рядом со мной сидел еще один доктор юридических наук, ему (как и мне) слова не дали, но он был с мнением своих коллег полностью согласен. Но это мнение экспертов было проигнорировано, закон о «приставных стульчиках» приняли, чтобы спустя всего 2,5 года всю эту муру отменить и все же перейти к обычному 5%-ному барьеру. Хотя к этому времени в экспертной среде уже сложилось твердое мнение, что барьер надо снижать до 3%.

И вот, наконец, власть начинает реализовывать то, о чем мы говорили на протяжении последних семи лет, то есть отказываться (впрочем, только частично) от наследия 2004 года. Но опять – явно без экспертной проработки. Отсюда и крайне низкое качество предлагаемых проектов, и сильная неудовлетворенность общества «полуреформами».

Конечно, можно, как это и делают многие публицисты, радоваться тому, что хоть что-то сдвинулось. Хотя очевидно, что власть по-прежнему предлагает изменения, исходя главным образом из своего ограниченного понимания своих сиюминутных интересов, которые только в небольшой части совпадают с интересами общества. И потому нам предстоит трудная борьба за подлинные политические реформы.

Итоги политической реформы президента Медведева⁴

Сегодня, накануне оглашения первого послания президента Путина–2, имеет смысл подвести итоги последнего послания президента Медведева. Но я возьму на себя только одну часть того послания – так называемую политическую реформу.

Вот точная цитата из послания, в которую я только для удобства обсуждения добавил нумерацию.

1) *Перейти к выборам руководителей субъектов Российской Федерации прямым голосованием жителей регионов.*

2) *Ввести упрощенный порядок регистрации партий. Мое предложение – по заявке от 500 человек, представляющих не менее 50 процентов регионов страны.*

3) *Далее. Отменить необходимость собирать подписи для участия в выборах в Государственную Думу и в региональные законодательные органы.*

4) *Наконец, сократить количество подписей избирателей, необходимых для участия в выборах Президента России, до 300 тысяч, а для кандидатов от непарламентских партий – до 100 тысяч.*

5) *Кроме того, предлагаю изменить систему выборов в Государственную Думу. Считаю целесообразным для укрепления связей депутатов с избирателями ввести пропорциональное представительство по 225 округам. Эта мера позволит каждой территории иметь своего непосредственного представителя в парламенте. Сейчас, к сожалению, все это знают, некоторые субъекты Федерации не имеют даже одного депутата, избранного местными жителями.*

6) *Предлагаю также изменить порядок формирования Центральной и региональных избирательных комиссий. Представительство политических партий в избиркомах должно быть расширено. 7) Партии должны получить право отзывать своих представителей в комиссиях досрочно в случае необходимости. Соответствующие проекты я внесу в Государственную Думу в ближайшее время.*

Теперь посмотрим, что из этого было реализовано и как. Оказывается, одно из предложений не было реализовано даже на уровне законопроекта. Это предложение 6 – об увеличении представительства политических партий в избиркомах. Видимо, это не случайно: власть даже в минимальной степени не хочет поступаться управляемостью избирательных комиссий.

⁴ Опубликована в Интернете: <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/966420-echo/>, 11.12.2012.

Нестандартная судьба у предложения 5 – по изменению системы выборов в Госдуму. Оно с самого начала вызывало вопросы, поскольку содержало внутреннее противоречие: 225 округов означало, что округа двухмандатные, а в двухмандатных округах невозможна пропорциональная система. Эксперты долго гадали, что имел в виду Медведев. Наконец, соответствующий законопроект был внесен в Думу. И оказалось, что по сути было предложено избирательную систему не менять, а только увеличить до 225 число региональных групп, на которые разбиваются списки (см. мой пост, посвященный этому проекту⁵).

Но интереснее всего то, что этот проект так и застрял в Думе на самой начальной стадии. На сайте Госдумы последнее событие, связанное с ним, датировано 19 марта: назначить комитет-соисполнитель. Не знаю, был ли еще случай, когда законопроект, внесенный президентом, не принимался бы в первом чтении в течении 10 месяцев? Подозреваю, что он и не будет принят, так как по слухам концепция закона о выборах в Госдуму уже изменилась.

Предложение 7 – о праве отзыва членов избиркомов политическими партиями – реализовано в законопроекте, который 23 мая был принят в первом чтении. И вот уже более полугодом проект застрял на этой стадии. Тоже изменилась концепция? Впрочем, может быть, это и к лучшему.

А вот предложения с 1-го по 4-е были реализованы, притом достаточно быстро – они стали законами в апреле–мае, последний из них вступил в силу 1 июня. Правда, в законе о выборах глав регионов был придуман не предусмотренный посланием «муниципальный фильтр», который превратил выборы губернаторов в имитацию.

Что касается упрощения порядка регистрации политических партий, то тут результаты налицо. На сегодняшний день на сайте Минюста значатся 47 зарегистрированных партий, из них 32 уже прошли полный цикл регистрации и получили право участвовать в выборах (то есть, если вычесть семь ранее существовавших партий и РПР, восстановленную на основании решения Страсбургского суда, то получается, что зарегистрированы 39 новых партий, из которых 24 уже имеют право участвовать в выборах).

По моим оценкам, в течение следующего полугодия (то есть к выборам 2013 года) можно ожидать регистрации еще примерно двух десятков партий, то есть суммарное число партий будет около 70.

⁵ <http://echo.msk.ru/blog/lyubarev/859773-echo/>

Освобождение непарламентских партий от сбора подписей на региональных и муниципальных выборах способствовало более активному участию в выборах 14 октября старых непарламентских партий («Яблоко», «Патриоты России») и в целом значительно увеличило число партий, участвующих в выборах в региональные парламенты и горсоветы региональных центров. На выборах в другие горсоветы оно почти не сказалось.

Через несколько дней будет презентован доклад с подробным анализом последствий обсуждаемой реформы⁶. Пока же можно констатировать, что политическая реформа 2012 года мало повлияла на общую политическую ситуацию этого года. Полагаю, что главная причина этого в том, что реформа не затронула главные препятствия для проведения демократических выборов.

⁶ <http://komitetgi.ru/upload/iblock/336/336630c7c2a1ca04c5cf3afdf736f655.pdf>

Метания в области избирательного законодательства свидетельствуют: власть плохо понимает, что ей выгодно⁷

Появилась информация о том, что фильтр для малых партий, введенный в федеральный закон о выборах в Госдуму, будет распространен и на региональные и муниципальные выборы. Подобный законопроект внесли позавчера представители трех фракций. Вчера мой коллега Андрей Бузин отреагировал на эту новость в своем блоге⁸.

Однако на сайте Госдумы внесенный законопроект на сегодняшнее утро еще не появился. Поэтому я пока не буду его анализировать. Просто хочется еще раз отметить метания наших законотворцев в области законов о выборах. Недавно в своей статье в Газете.ру⁹ я перечислил 11 положений, которые за последние годы изменялись в разные стороны. Сейчас уже можно добавить еще два.

Вот как это выглядит:

- 2002 год: установлено, что на выборах региональных парламентов не менее половины депутатов должно избираться по пропорциональной системе (ранее почти во всех регионах партийные списки не применялись); 2013 год: для 81 субъекта РФ требование «не менее половины» заменено на «не менее четверти», а для Москвы и Санкт-Петербурга – полностью отменено;
- 2002 год: заградительный барьер на выборах в Государственную Думу поднят с 5 до 7% (для выборов Думы начиная с 5-го созыва); 2005 год – подтверждено повышение барьера с 5 до 7%; 2009 год: партиям, получившим от 5 до 7%, даются 1–2 «утешительных» мандата; 2011 год: заградительный барьер на выборах в Государственную Думу возвращен к 5%;
- 2003 год: необходимое число подписей на выборах Президента РФ увеличено с 1 миллиона до 2 миллионов; 2012 год: необходимое число подписей на выборах Президента РФ снижено для самовыдвиженцев до 300 тысяч, а для выдвиженцев непарламентских партий – до 100 тысяч;
- 2004 год: отменены выборы глав регионов; 2012 год: восстановлены выборы глав регионов; 2013 год: регионам дано право отказаться от прямых выборов своих глав;

⁷ Опубликована в Интернете: <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1258634-echo/>, 14.02.2014.

⁸ <http://www.echo.msk.ru/blog/mrabuzin/1258252-echo/>

⁹ http://www.gazeta.ru/comments/2014/02/05_a_5882457.shtml

- 2004 год: минимальное число членов политической партии увеличено с 10 тысяч до 50 тысяч; 2009 год: минимальное число членов политической партии поэтапно снижается с 50 тысяч до 40 тысяч; 2012 год: минимальное число членов политической партии снижено с 40 тысяч до 500;
- 2005 год: для выборов в Государственную Думу смешанная система заменена на полностью пропорциональную; 2014 год: принят закон по замене полностью пропорциональной системы на смешанную;
- 2005 год: федеральная часть партийного списка на выборах в Государственную Думу сокращена с 18 до 3 человек; 2010 год: федеральная часть партийного списка на выборах в Государственную Думу увеличена с 3 до 10 человек;
- 2005 год: минимальное число региональных групп в партийном списке на выборах в Государственную Думу увеличено с 7 до 100; 2007 год: минимальное число региональных групп в партийном списке на выборах в Государственную Думу уменьшено со 100 до 80; 2011 год: минимальное число региональных групп в партийном списке на выборах в Государственную Думу уменьшено с 80 до 70; 2013 год: минимальное число региональных групп в партийном списке на выборах в Государственную Думу уменьшено с 70 до 35;
- 2006 год: отменена строка «против всех»; 2014 год: возвращается строка «против всех»;
- 2011 год: установлено, что на выборах представительных органов городских округов и муниципальных районов, где число депутатов не менее 20, не менее половины депутатов должно избираться по пропорциональной системе; 2013 год: отменено это требование;
- 2011 год: на выборах представительных органов городских округов и муниципальных районов, где число депутатов не менее 20, заградительный барьер ограничен 5%; 2013 год: ограничение заградительного барьера на муниципальных выборах повышено до 7%;
- 2012 год: все партии, имеющие право участвовать в выборах, освобождены от сбора подписей избирателей (ранее такая льгота была только у парламентских партий); 2014 год: льгота, освобождающая от сбора подписей, сохранена только для парламентских партий и партий, прошедших по спискам в региональные парламенты;
- 2012 год: максимально допустимое число подписей избирателей, требуемое для регистрации, снижено с 2% до 0,5% от числа избирателей; 2014 год: число подписей для одномандатников повышается до 3%.

Когда готовилась статья в Газете.ру, меня попросили отметить, есть ли подобные примеры в других странах. Я вспомнил Францию, где то вводилась, то отменялась пропорциональная система. Но разница в том, что во Франции ее вводили и отменяли разные партии. А у нас все эти годы у власти одна и та же партия, которая при этом кичится «стабильностью». Хороша же однако такая «стабильность»!

Впрочем, хочется закончить на оптимистической ноте. То, что власть мечется, свидетельствует в первую очередь о том, что она сама плохо понимает, что ей выгодно. И потому часто принимает не оптимальные с точки зрения ее собственных интересов решения. И можно надеяться, что и принимаемые сейчас решения окажутся не в ее пользу.

Раздел II. Политические партии после реформы 2012 года

ПАРНАС и закон о партиях¹⁰

Не знаю, случайно ли так совпало, что в один день появились две новости, связанные одновременно с ПАРНАСом и законом о партиях. Во-первых, стало известно, что представители ПАРНАСа отказались участвовать в рабочей группе по доработке президентских законопроектов, возглавляемой Володиным. Во-вторых, Минюст доложил Президенту о причинах отказа в регистрации ПАРНАСа.

Поскольку я немного в курсе этих дел, попробую дать свой комментарий.

Отказ в регистрации ПАРНАСа основан на подпунктах «а» и «г» пункта 1 статьи 20 закона о партиях. Я уже их как-то цитировал, но сейчас стоит процитировать еще раз:

«а) положения устава политической партии противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону и иным федеральным законам»;

«г) федеральным уполномоченным органом установлено, что содержащаяся в представленных для государственной регистрации политической партии документах информация не соответствует требованиям настоящего Федерального закона».

А теперь посмотрим, как использовал эти подпункты Минюст в вопросе о регистрации ПАРНАСа.

Подпункт «а»: в уставе партии найдены три положения, противоречащие (или якобы противоречащие – я в этом не разбирался) положениям закона о политических партиях и закону о некоммерческих организациях. Печально, конечно. Но вообще-то при особом старании и очень жестком подходе найти противоречия между двумя многостраничными документами можно всегда. Я, например, вижу противоречия между Федеральным законом «О политических партиях» и Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» и даже пытался устранить эти противоречия поправками, но депутатам, Администрации Президента и Минюсту такие противоречия по барабану.

Но главный тут вопрос: а что, с этими «изъянами» в уставе партия не сможет существовать или будет представлять какую-то угрозу обществу? Нет, конечно. Вот, например, замечание Минюста о том, что уста-

¹⁰ Опубликована в Интернете: <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/869296-echo/>, 16.03.2012.

вом ПАРНАСа не предусмотрена ротация руководителей. Представители партии говорят, что на самом деле предусмотрена. Но допустим, что нет. Так это положение все равно может заработать только через много лет! А за это время или ~~надинах умрет~~ закон изменят, или еще что-то произойдет.

С подпунктом «г» еще хлеще. Как следует из письма Минюста, в «представленных для регистрации Партии документах» (не указано, в каких) содержится информация, не соответствующая требованиям закона, а именно о том, что среди указанных членов партии есть умершие до проведения учредительного съезда (кстати, а если они умерли в промежутке между собранием в регионе и съездом? – это даже не обсуждается), несовершеннолетние, не зарегистрированные на территории соответствующего региона и т.п. Перечень этих лиц небольшой. И главное – Минюст никак не объясняет, что, мол, количество тут переходит в качество. Нет, по его логике, по смыслу того, что написано, можно понять, что даже единичный факт такого несоответствия достаточен для отказа.

Иными словами, подпункты «а» и «г» дают возможность найти «изъян» в документах кого угодно и на этом основании отказать в регистрации. Не поручусь на 100%, но уверен, что и остальным партиям (а их было не менее десятка за последние годы) отказали тоже на основании этих подпунктов.

А теперь представим ближайшее будущее. Говорят, уже сейчас, еще до принятия нового закона, создано более полусотни оргкомитетов политических партий. И совсем скоро Минюсту придется проверять документы у десятков создающихся партий. Будет он так же строго их проверять? Или, что легко предвидеть, он будет строго проверять только некоторых (очевидно, именно тех, кто будет представлять из себя что-то серьезное)?

Очевидно, что если мы хотим, чтобы партии свободно регистрировались, недостаточно снизить планку численности до 500 человек, необходимо еще серьезно переработать основания для отказа – те самые подпункты «а» и «г». На это, в частности, были направлены подготовленные нами поправки – те самые, которые вроде бы были одобрены рабочей группой Володина, но затем отвергнуты – сначала где-то в недрах президентской администрации, а потом и на думском комитете.

Был еще целый ряд поправок – абсолютно логичных в условиях, когда требования к численности снижаются в 80 раз: и о том, что не надо требовать регистрации региональных отделений (где теперь может быть даже 3 человека), и о том, что не надо требовать от них ежеквар-

тальной отчетности. И это тоже проигнорировано. Как и предложение отказаться от положения о ликвидации партии из-за недостаточной численности, которое противоречит международным стандартам и негативно оценено Страсбургским судом.

Что же мы теперь имеем? Президент пригласил к участию в обсуждении законопроектов представителей незарегистрированных партий. В принципе, мог бы и не приглашать. Хотя понятно, что именно их мнение здесь важно: закон ведь для них. Но уж раз пригласил, надо прислушаться, особенно если говорят разумные вещи. Так что в глупом положении оказался в первую очередь Президент.

И самое глупое – это то, что получится закон, которым будут недовольны практически все. И системные партии, которые лишаются своего привилегированного положения. И «несистемная оппозиция», чья позиция не была учтена. Впрочем, таков обычный итог всех непродуманных реформ.

Перспективы развития партийной системы в свете политических реформ 2012 г.¹¹

Стержнем политической реформы, провозглашенной Д.А. Медведевым в Послании Федеральному собранию 2011 г. и реализованной в ряде федеральных законов (апрель–май 2012 г.), можно считать либерализацию порядка регистрации политических партий. О смысле и последствиях этого шага много спорят. В данной работе предпринята попытка не только оценить то, что сделано, но и отметить те препятствия для развития партийной системы, которые сохранены в действующем законодательстве.

1. Законодательные препятствия для развития российских партий

В конце 2011 г. российская партийная система пребывала в плачевном состоянии. Она насчитывала всего семь политических партий, а попытки создания новых партий успеха не имели¹². При этом, как показали выборы в Государственную Думу 2011 г., две партии («Патриоты России» и «Правое дело») практически не пользовались поддержкой избирателей (менее 1%).

Такая ситуация обусловлена тремя факторами. Это, во-первых, неудачная концепция Федерального закона «О политических партиях», предусматривающая в качестве главного критерия дееспособности партии ее численность¹³. Во-вторых, изменения, внесенные в этот закон в 2004–05 гг.: увеличение критерия численности с 10 до 50 тыс., требование представлять в регистрирующий орган список членов и др. В-третьих, репрессивная правоприменительная практика. Так, проверки численности политических партий проводились в 2006 г. безо всякого регламента, с привлечением сотрудников органов внутренних дел¹⁴. Впоследствии вновь создаваемые партии неизменно получали отказы в регистрации, и часто на весьма сомнительных основаниях. Можно добавить и четвертый фактор – ухудшение избирательного законодательства (повышение заградительных барьеров; ужесточение правил регист-

¹¹ Опубликована в кн.: *Партии и выборы: вчера, сегодня, завтра* / Под ред. Ю.Г. Коргунюка и Г.М. Михалевой. М.: КМК, 2012. С. 131–138.

¹² Подробно об истории развития российских партий см.: Коргунюк Ю.Г. *Становление партийной системы в современной России*. – М., 2007; Кынев А.В., Любарев А.Е. *Партии и выборы в современной России: эволюция и деволюция*. – М., 2011.

¹³ О неадекватности критерия численности см.: Любарев А.Е. Является ли численность партии индикатором ее общественной поддержки. – *Право и политика*, 2010, № 3. С. 462–469.

¹⁴ Подробнее об этом см.: *Мониторинг демократических процедур*. – Бюллетень № 2, февраль 2007. С. 30–40; *Мониторинг демократических процедур*. – Бюллетень № 4, август 2007. С. 88–127.

рации кандидатов и партийных списков и др.) вкуче с усилением репрессивной правоприменительной практики на выборах.

В 2008–10 гг. по инициативе Д.А. Медведева предпринимались некоторые попытки исправить ситуацию (поэтапное снижение критерия численности до 45, а затем до 40 тыс.; выделение одного–двух мандатов партиям, набравшим от 5 до 7%; право непарламентских партий раз в год выступать в органах законодательной власти всех уровней, а также участвовать в работе Центральной и региональных избирательных комиссий), однако такие робкие меры не могли существенно улучшить положение.

В конце 2011 г. картина кардинально изменилась. Важную роль сыграло развернувшееся после выборов в Государственную Думу протестное движение: в требования массовых митингов были включены такие пункты, как регистрация оппозиционных партий и принятие демократического законодательства о партиях. Еще более важным стимулом стал, на мой взгляд, не вполне удачный результат «Единой России» на выборах 4 декабря 2011 г.: несмотря на высокий уровень фальсификаций, партия получила, по официальным данным, менее 50% голосов. Этот «провал» показал, что прежняя стратегия власти, направленная на минимизацию числа партий и придание им нишевого характера (возможность мобилизовать поддержку лишь ограниченных слоев избирателей), себя исчерпала: ее сломал выдвинутый А.А. Навальным лозунг «Голосуй за любую другую партию»¹⁵. Добавился и ряд других обстоятельств: в частности, решение ЕСПЧ от 12 апреля 2011 г. – о том, что ликвидация Республиканской партии России не соответствовала международным стандартам, – по сути, поставило под сомнение и законодательство о политических партиях¹⁶.

В этих условиях руководство страны приняло радикальное решение: снизить планку численности политической партии сразу в 80 раз (с 40 тыс. до 500 человек). Одновременно были отменены требования к минимальной численности региональных отделений партий¹⁷ (на тот

¹⁵ Подробнее об этом см.: Голосов Г. Кремлевская перезагрузка партийной системы. – Полит.ру, 02.04.2012, 8.55 (<http://www.polit.ru/article/2012/04/02/reset>); Голосов Г. Партийная реформа Дмитрия Медведева. – Полит.ру, 21.06.2012, 18.36 (<http://www.polit.ru/article/2012/06/21/ref>).

¹⁶ Решение ЕСПЧ по Республиканской партии России вступило в силу. – Новости нового века, 13.10.2011 (<http://www.ncnews.su/2011-10-13/reshenie-espch-po-respublikanskoj-partii-rossii-vstupilo-v-silu>).

¹⁷ При этом возникла неопределенность касательно минимальной численности регионального отделения – один–два члена или все же три.

момент – 400 членов для более чем половины регионов и 150 для остальных).

Такое решение, безусловно, должно сыграть положительную роль в плане обеспечения права граждан на объединение в политические партии, развития политического плюрализма и многопартийности, повышения конкурентности выборов. В то же время нетрудно догадаться, что столь резкий разворот объясняется прежде всего сменой тактики в кремлевской стратегии «управления демократией»: «нишевая малопартийность» заменяется курсом на распыление оппозиционных голосов между большим числом разнообразных партий.

Главное, однако, в том, что принятый в результате реализации декабрьской инициативы президента Федеральный закон от 2 апреля 2012 г. № 28-ФЗ устранил лишь два существенных препятствия для развития политических партий. Все остальные сохранились.

Прежде всего – остается возможность ликвидации партии по причине недостаточной численности. Этот пункт – богатейший источник злоупотреблений, к тому же он ставит партии в зависимость от органов исполнительной власти, проверяющих их численность. Добавим обязанность политической партии представлять в государственные органы список членского состава, что позволяет осуществлять давление на членов оппозиционных партий. Осталось и множество возможностей для вмешательства органов исполнительной власти во внутренние дела партий (в том числе под предлогом защиты прав членов партии, пусть даже сами они такой защиты не требуют).

Сохранились широкие и расплывчатые основания для отказа политическим партиям в регистрации, создающие возможности для произвола и дискриминации (два подпункта пункта 1 статьи 20):

а) положения устава политической партии противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону и иным федеральным законам;

г) федеральным уполномоченным органом установлено, что содержащаяся в представленных для государственной регистрации политической партии документах информация не соответствует требованиям настоящего Федерального закона.

В последние годы именно эти положения (а не недостаточная численность) использовались Минюстом для отказов в регистрации вновь создаваемых политических партий. Так, у Партии народной свободы (ПАРНАС) были обнаружены противоречия ее устава закону «О некоммерческих организациях» (сработал подпункт «а»), а также то, что в

представленных ею документах членами партии значится небольшое число людей, умерших до проведения учредительного съезда, несовершеннолетних или не зарегистрированных на территории соответствующего региона (сработал подпункт «г»).

Понятно, что при горячем желании всегда можно найти противоречия между одним многостраничным документом и десятком других многостраничных документов. Что касается несоответствия закону информации, содержащейся в партийных документах, то практика Минюста свидетельствует, что и здесь о соразмерности нарушения и санкции речи не идет: основанием для отказа может стать даже одноединственное несоответствие.

Правда, среди новшеств, внесенных упомянутым законом, есть положение, позволяющее в случае выявления нарушений не отказывать партии в регистрации, а приостанавливать ее регистрацию до устранения выявленных нарушений. Однако это положение сформулировано таким образом, что Минюст имеет полную свободу выбора: независимо от количества и степени тяжести нарушений одним партиям отказать в регистрации, к другим же отнестись более снисходительно; сроки для исправления нарушений – тоже оставлены на усмотрение Минюста.

Легко предвидеть, что отношение регистрирующего органа к разным партиям не будет одинаковым. Понятно, что в условиях, когда в течение года заявки на регистрацию подают около десятка партий, их документы можно проверять очень тщательно. Если же количество заявок достигает нескольких десятков или даже сотен, всех проверять с пристрастием не станут. Наверняка будут зарегистрированы десятки партий, не являющиеся серьезной политической силой, а значит, не страшные для власти. Но велика вероятность, что значимым политическим проектам (а таких не может быть много) по-прежнему будут отказывать в регистрации. Однако с точки зрения количественных показателей все будет в порядке: зарегистрировали сто партий, отказали всего пяти – ну не умеют они писать устав, а мы не виноваты.

Не урегулирована должным образом процедура государственной регистрации изменений, вносимых в учредительные документы партии, а также в сведения о партии, содержащиеся в ЕГРЮЛ. Дело в том, что Федеральный закон «О политических партиях» был принят раньше Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». После принятия последнего в закон о партиях были внесены некоторые изменения, но полностью в соответствие с законом о регистрации он приведен не был. В законе о

партиях сохранилось нерасчлененное понятие «регистрация политической партии», тогда как в «регистрационном» законе разделены регистрации создания, преобразования, ликвидации, внесения изменений в учредительные документы и внесения изменений в сведения, содержащиеся в ЕГРЮЛ. Именно эта неурегулированность позволила Росрегистрации в 2005–06 гг. фактически заблокировать деятельность Республиканской партии России, что впоследствии было дезавуировано ЕСПЧ.

Резко снизив минимальную численность политической партии, законодатели оставили неизменными другие нормы, вполне вписывавшиеся в концепцию «принуждения к массовости», но превращающиеся в анахронизм в новых условиях.

Так, сохраняется сложный порядок создания партии, включающий образование и регистрацию оргкомитета, регистрацию партии и последующую регистрацию региональных отделений. Особенно неадекватным выглядит требование обязательной государственной регистрации региональных отделений партии: при том, что в отделении может быть всего три члена, а средняя численность отделений партии в 500 членов составит от 6 до 12 человек, отделения вынуждены будут обзаводиться бюрократическим аппаратом для обслуживания всех функций юридического лица – с соответствующими расходами.

Одним из явно показушных нововведений является изменение периодичности отчетов перед Минюстом (сведения о количестве отделений и их численности, а также об участии в выборах) с ежегодной до одного раза в три года. При этом сохранена гораздо более обременительная ежеквартальная финансовая отчетность партии и ее региональных отделений перед избиркомами.

Стоит также отметить, что, несмотря на декларируемую в течение десятка лет цель – укрупнение партий, – в Федеральном законе «О политических партиях» не предусмотрен удобный механизм объединения партий. На практике для объединения нескольких партий нужно было, чтобы все они, кроме одной, самоликвидировались, а их члены вступали в оставшуюся партию в индивидуальном порядке. Именно так была создана «Справедливая Россия». Другой вариант – самоликвидация всех партий и создание объединенной партии формально заново; так возникло «Правое дело». В обоих реализованных случаях объединение проходило под патронажем администрации президента, и вряд ли подобные слияния могли произойти неадминистративным путем. Позднее оказалось возможным объединять партии на основе Гражданского кодекса РФ, что, однако, не отменяет необходимости предусмотреть соответ-

вующий механизм в законе о политических партиях, поскольку политические партии являются субъектом в первую очередь публичного, а не частного права.

Объединению партий прежде способствовала также возможность создавать на выборах избирательные блоки. Она была отменена в 2005 г., что явилось еще одним препятствием для развития партийной системы. Сейчас, когда создаются десятки новых партий, восстановление возможности их блокирования на выборах представляется совершенно необходимым. При этом, я полагаю, не обязательно возвращаться именно к модели избирательных блоков, которая имеет существенные недостатки и на практике не часто приводила к созданию подлинно межпартийных коалиций, – могут быть рассмотрены и иные варианты, в частности модель соединения списков¹⁸.

Помимо обновления Федерального закона «О политических партиях» было изменено и избирательное законодательство, что окажет несомненное влияние на развитие партийной системы. Наиболее значительным изменением (Федеральный закон от 2 мая 2012 г. № 41-ФЗ) является отмена сбора подписей в поддержку как партийных списков, так и кандидатов, выдвинутых любыми политическими партиями. Формально эти новшества направлены на облегчение участия партий в выборах, однако в реальности они будут не столько способствовать свободному развитию партий, сколько стимулировать создание бизнес-проектов по торговле правом выдвижения кандидатов. Хорошо известно, какие коллизии случаются при регистрации по подписям – при большом желании можно забраковать подписи у любого кандидата. Кроме того, даже при снижении числа требуемых подписей с 2 до 0,5% (что предусмотрено тем же законом) возникает парадоксальная ситуация: на выборах мэров крупных городов (более 100 тыс. избирателей) и законодательных органов крупных регионов (2–3 миллиона избирателей и более) по одномандатным округам требуется собрать более 500 подписей – на ограниченной территории и в ограниченное время, в то время как для создания политической партии нужно иметь 500 человек, проживающих на территории всей страны.

Поэтому освобождение всех партий от сбора подписей избирателей является, по моему мнению, более сильным стимулом для создания партий, чем собственно либерализация партийного законодательства. Даже у местных политиков может возникнуть соблазн создать собственную

¹⁸ Избирательный кодекс Российской Федерации – основа модернизации политической системы России / Под ред. А.Е. Любарева. – М., 2011. С. 107–113.

партию – хотя бы для того, чтобы не заниматься сбором подписей. Ну а в ходе избирательных кампаний неизбежно появится спрос на услуги по партийному выдвижению кандидатов, поэтому неудивительно, что бизнес-проекты по обеспечению этого спроса предложением начали расти как грибы.

Дополнительный вклад вносят дискриминирующие самовыдвиженцев положения Федерального закона от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ, восстановившего губернаторские выборы. Допускать самовыдвижение на этих выборах или нет – отдано на усмотрение региональных законодателей, и в большинстве регионов решено – не допускать. Но даже там, где самовыдвиженцам открыли дверь, им надо собирать не только подписи муниципальных депутатов (как и партийным кандидатам), но и подписи избирателей, причем в количестве 0,5–2% от их списочного числа.

Учитывая, что в законе сохранены положения, предусматривающие ликвидацию политических партий, не принимавших участия в определенном количестве выборов, вновь созданные партии постараются отметиться на всех выборах, до каких сумеют дотянуться, – в первую очередь по партийным спискам (тем более что это не потребует особых усилий). В результате число участников выборов может чрезмерно возрасти, что затруднит избирателям выбор и будет препятствовать прохождению в представительные органы партий, имеющих поддержку избирателей, близкую к 5–7%.

Таким образом, освобождение всех партий от сбора подписей избирателей в целом скорее затруднит развитие настоящих партий, нацеленных на реальное представительство политических интересов российских граждан.

Еще одним тормозом для развития партийной системы может оказаться федеральный закон, предусматривающий проведение основной части выборов не дважды, а единожды в год (если он все же будет принят¹⁹). Поскольку партии развиваются в основном от выборов к выборам, сокращение частоты проведения выборов неизбежно замедлит процесс их развития²⁰.

¹⁹ Принят Государственной Думой 3 июля 2012 г., но отклонен Советом Федерации 18 июля 2012 г. с созданием согласительной комиссии.

²⁰ Подробнее о негативных последствиях принятия этого закона см.: Кынев А. Единый избирательный бред. – Газета.ру, 21.06.2012 (http://www.gazeta.ru/comments/2012/06/21_x_4634517.shtml).

2. Первые итоги реформы и попытка прогноза

В СМИ активно обсуждается информация о создании почти двух сотен оргкомитетов новых политических партий. Однако при этом часто забывают, что и прежде в оргкомитетах недостатка не было – их создание не требовало больших усилий и по старой версии закона. Так, по данным, размещенным на сайте Минюста 4 июня 2012 г., за период с 6 июля по 21 декабря 2011 г. (то есть еще до объявления партийной реформы) было создано 19 оргкомитетов политических партий. Разумеется, объявление о реформе, а затем и быстрое принятие соответствующего закона стимулировали образование большого числа оргкомитетов. По тем же данным Минюста, за период с 22 декабря 2011 г. по 28 февраля 2012 г. (когда законопроект был принят в первом чтении) появилось 30 оргкомитетов, с 28 февраля по 2 апреля (когда закон был подписан президентом) – 48 оргкомитетов, с 4 апреля по 29 мая – 75 оргкомитетов²¹. Еще 25 штук – в последующий месяц.

Еще в апреле нынешнего года Г.В. Голосов, проанализировав информацию о 107 оргкомитетах, пришел к выводу, что только 17 из них можно рассматривать как проекты, явно преследующие политические цели. Остальные 90 – либо предназначены для удовлетворения каких-то потребностей их создателей, либо являются чисто коммерческими проектами (в частности, создание партий «под ключ» на продажу)²². Позднее аналитики обратили внимание, что ряд оргкомитетов был образован, чтобы «застолбить» привлекательные и/или памятные названия и тем самым заблокировать создание партий с такими именами.

Конечно, далеко не все из двух сотен заявленных проектов будут реализованы. Часть отсеется на первом же этапе, не проведя учредительного съезда. Другие получают отказы в регистрации – из-за неудачного (т.е. не соответствующего требованиям закона) названия, недостатков устава или иных документов. Третьи не смогут в течение полугодия зарегистрировать 42 региональных отделения.

Первые итоги регистрации позволяют оценить успешность двух ее начальных этапов. За период с апреля по начало июля 2012 г. Минюст зарегистрировал 26 новых политических партий, 19 из них к 20 июля получили право участвовать в выборах. Исходя из этих данных можно

²¹ Эти цифры немного занижены, поскольку не учитывают оргкомитеты, успевшие провести учредительные съезды и по этой причине прекратившие существование. Кроме того, на сайте Минюста не отражены процессы создания политических партий путем преобразования из неполитических общественных объединений.

²² Голосов Г. Кто все эти партии? – Слон.ру, 16.04.2012, 12.30 (http://slon.ru/russia/kto_vse_eti_partii-778209.xhtml).

предположить, что к 2013 г. количество партий, прошедших полный цикл регистрации и получивших право участвовать в выборах, скорее всего, составит чуть меньше сотни.

Однако гораздо важнее не то, сколько у нас будет политических партий, а каковы перспективы превращения этих партий в серьезную политическую силу. Чтобы оценить эти перспективы, полезно обратиться к опыту формирования и функционирования российской многопартийности в 2001–06 гг. – с учетом отличий того периода от нынешнего.

Одним из таких отличий является то обстоятельство, что создаваемые в 2001–03 гг. партии должны были сразу дебютировать на выборах в Государственную Думу (либо пропустить цикл). До декабря 2003 г. региональные выборы по партийным спискам не были обязательными, и за весь период 2001–03 гг. такие выборы прошли только в трех субъектах РФ. Сейчас ситуация иная. Даже если частота основных выборов сократится до одного раза в год, что уменьшит возможности новых партий постепенно «набирать вес», то и в этом случае до выборов в Госдуму предстоят единые дни голосования с большим числом региональных и муниципальных выборов в 2013, 2014 и 2015 гг.²³ Напомним, что по ныне действующему законодательству обязательно проведение выборов по партийным спискам не только в региональные парламенты, но и в представительные органы городских округов с населением не менее 30 тыс. человек, а также иных городских округов и муниципальных районов, где эти органы насчитывают не менее 20 депутатов.

В связи с этим возможны две крайние стратегии для политиков, создающих новые партии. Первая – активно участвовать в региональных и муниципальных выборах, приобретая опыт и добиваясь максимально возможного успеха, чтобы к 2016 г. сформировать имидж успешной партии, который на выборах в Госдуму позволит привлечь популярных лиц в список, деньги спонсоров, а также внимание СМИ²⁴. Вторая – до 2016 г. не участвовать ни в каких кампаниях и выйти на выборы в Государственную Думу в качестве абсолютно нового игрока, надеясь обратить эту новизну в свою пользу. В этом случае они могут сейчас не спешить создавать свои партии.

²³ Выборы в октябре 2012 г. в этом смысле менее значимы, поскольку к моменту их назначения большинство новых партий еще не успели пройти полный цикл регистрации и получить право участия в выборах.

²⁴ С другой стороны, опыт показывает, что партия, успешно выступившая на региональных выборах, которые предшествовали выборам в Государственную Думу, в ходе последних часто становится объектом жесткого административного давления.

Какая из двух стратегий окажется более успешной, зависит от многих обстоятельств, которые трудно предусмотреть заранее. Прежде всего – от того, как будут меняться в ближайшие годы настроения электората. Но не менее важны также настроение и поведение власти. Если сохранится линия на исключительную поддержку «Единой России» и губернаторам по-прежнему будут спускать «плановые показатели» (к тому же завышенные) в виде процентов, которые «Единая Россия» должна получить на выборах, шансы новых партий на региональных выборах будут невысоки.

Если же позиция власти вернется к положению 2004 г., когда губернаторам позволялось «раскладывать яйца по разным корзинам», ситуация на региональных и муниципальных выборах станет более интересной. В регионах начнется борьба разных «партий власти» – «Единая Россия» против «партии губернатора», «партии мэра» и т.п. Скорее всего, в этом случае каждый губернатор будет стремиться выбрать «эксклюзивный» партийный проект, и у новых игроков (в том числе у партий – бизнес-проектов) появятся реальные перспективы. Наиболее привлекательными при этом окажутся партии с красивыми «всеядными» названиями (Народная партия России, «Города России» и т.п.).

Что касается идеологических партий, то к ним власть при любой погоде относится плохо, и потому их шансы зависят главным образом от симпатий электората.

С правом участия в выборах²⁵

Одним из главных направлений политической реформы, предложенной Дмитрием Медведевым в декабре прошлого года, стала либерализация условий регистрации политических партий. Эта мера практически немедленно дала результат – число зарегистрированных партий существенно выросло. Сейчас правом участвовать в выборах обладают уже 28 партий.

Старые, новые, сетевые...

Оргкомитеты новых партий стали возникать еще до принятия соответствующего закона. Впрочем, оргкомитеты создавались и тогда, когда зарегистрировать новую партию было нереально. А тут – никаких серьезных усилий: собрал десять человек, придумал название и послал уведомление в Минюст.

Активное создание оргкомитетов началось в феврале, но оно интенсифицировалось в марте – после того как президентский законопроект был принят в первом чтении. Всего же с декабря прошлого года появилось более двухсот оргкомитетов. Однако их число не должно пугать: у многих оргкомитетов явно не было серьезных намерений по организации партии, а инициаторы ряда оргкомитетов оказались просто не способны к такой деятельности. Съезды по созданию партии провели лишь около трех десятков оргкомитетов.

При этом не надо забывать, что есть еще один способ организации партии – путем преобразования общероссийского общественного объединения. И этим путем за последние месяцы было создано как минимум шесть партий.

Процесс создания партии состоит из трех этапов. Первый этап включает подготовку и проведение съезда – учредительного или преобразовательного. Второй этап – регистрация партии. Третий этап – регистрация региональных отделений; только после регистрации 42 отделений партия получает право участвовать в выборах, а если в течение полугода 42 отделения не будут зарегистрированы, партия утрачивает регистрацию.

Точного числа партий, преодолевших первый этап, то есть прошедших съезды, мы не знаем. Второй этап к началу августа успешно прошли 29 новых партий, третий этап – 20 из них. Что же это за партии?

²⁵ Опубликовано в Независимой газете, 7.09.2012.

Мы видим несколько «старых знакомых» – партии, которые не так давно прекратили существование, точнее, были преобразованы в общественные объединения, а теперь вновь преобразованы в партии – Демократическую партию России во главе с Андреем Богдановым, Российскую экологическую партию «Зеленые» во главе с Анатолием Панфиловым, партию «Гражданская сила» во главе с Александром Рявкиным, а также Российский общенародный союз во главе с Сергеем Бабуриным (последний пока не получил право участвовать в выборах). Заново создана Российская партия Мира и Единства во главе с Сажи Умалатовой (тоже пока без права участвовать в выборах).

Вновь появились Аграрная партия России, Социал-демократическая партия России, Народная партия России (впрочем, прежде существовала Народная партия РФ), Политическая партия Социальной защиты (без кавычек – в отличие от партии, ликвидированной в 2007 году) и сразу две партии пенсионеров – Партия пенсионеров России и Российская партия пенсионеров за справедливость. Последнюю возглавил Игорь Зотов, бывший в 2005–2006 годах лидером Российской партии пенсионеров. У остальных перечисленных партий преемственность по отношению к старым сомнительна.

Слово «справедливость» остается модным в политическом лексиконе. Помимо партии Зотова, созданы Партия За Справедливость!, партия «ЧЕСТНО» /Человек. Справедливость. Ответственность/» и Коммунистическая партия социальной справедливости (аббревиатура – КПСС). Еще одна партия, использовавшая ностальгический термин, – «Коммунисты России».

Помимо «старых зеленых» появилась партия «Альянс Зеленых – Народная партия» во главе с Олегом Митволем. Еще одно название – Народная партия «За женщин России» – навеивает воспоминания о движении «Женщины России», успешно участвовавшем в выборах 1993 года.

Новое модное слово – «сетевая» (впрочем, партия, использовавшая это слово в своем названии, когда-то существовала, но потом название сменила). Сейчас появились Партия социальных сетей и Российская сетевая партия. Еще два двойника – «Союз горожан» и «Города России».

По-прежнему популярны названия, где к слову «Россия» добавляется прилагательное: «Молодая Россия», «Новая Россия», «Умная Россия» (лидер последней – бывший руководитель движения «Наши» Никита Боровиков). Громко звучит название еще одной партии – Партия свободных граждан.

Среди партий, зарегистрированных в последнюю очередь и еще не получивших право участвовать в выборах, – «Родная страна», Монархическая партия (создана Антоном Баковым, бывшим депутатом Государственной Думы от Партии Возрождения России и политтехнологом Союза правых сил), Российская консервативная партия «За нашу Родину» (во главе с Михаилом Юрьевичем Лермонтовым) и «Гражданская платформа» (созданная Михаилом Прохоровым).

Что в реальности представляют собой эти партии, мы сможем увидеть только на выборах. Пока они не слишком заметны, даже своих сайтов нет у большинства из них. Если оценивать только региональные выборы и выборы в городах – столицах регионов, то наиболее активны в выдвижении кандидатов и партсписков Демократическая партия России, Российская экологическая партия «Зеленые», «Коммунисты России» и Коммунистическая партия социальной справедливости. А вот Аграрная партия России, по данным ЦИК РФ, вообще не выдвинула ни одного кандидата.

Впрочем, знакомство со списками ДПР, КПСС и некоторых других партий вызывает удивление. Так, в списках ДПР в Краснодарском крае, Саратовской и Сахалинской областях нет ни одного жителя этих регионов. Ни одного жителя Сахалинской области нет также в списках КПСС и партии «Союз горожан», выдвинутых в этой области. Ни одного жителя Саратовской области нет в саратовском списке Партии социальных сетей. Полагаю, что значительное количество таких списков – издержки освобождения всех партий от сбора подписей. У партий оказывается слишком легкий путь к участию в выборах, и это позволяет им действовать подобным образом.

Есть ли у Минюста «любимчики»?

Так совпало, что период регистрации новых партий начался совсем незадолго до старта избирательных кампаний октябрьского единого дня голосования. И появилась интрига: какие из вновь созданных партий успеют зарегистрировать 42 региональных отделения к первой половине июля, когда должно было стартовать большинство кампаний. Оказалось, что это зависело не только от расторопности организаторов партий, но и от оперативности Минюста и его территориальных органов. К первым назначенным выборам (губернаторов Белгородской и Новгородской областей) успели только восемь новых партий, к последним из назначенных региональных выборов (парламента Республики Северная Осетия – Алания) – уже 19.

В связи с этим возникает важный вопрос: отнесся ли Минюст ко всем партиям одинаково, как и положено ему по закону, или у него оказались «любимчики»? Но чтобы получить ответ на этот вопрос, мы должны иметь полную информацию о том, как проходила регистрация: когда прошли съезды партий, когда партия подала документы на регистрацию, когда Минюст принял решение о регистрации, когда представители партии получили на руки документ о регистрации. То же самое касается и регистрации региональных отделений.

К сожалению, информации на сайте Минюста явно недостаточно. Даже дату проведения партийного съезда приходится добывать сложным путем. А дата подачи документов вообще неизвестна. Почему? Просто бюрократическое невнимание к информированию общества о важных событиях или Минюсту есть что скрывать? У нас серьезные основания подозревать второе.

Специалисты по созданию партий говорят: от съезда до подачи документов на регистрацию при самой фантастической оперативности должно пройти как минимум дней десять – необходимо провести собрания во всех регионах, где созданы отделения, привезти в Москву соответствующие бумаги, после чего подготовить большой пакет документов. Далее – дело за Минюстом. Закон дает ему месяц, в течение которого он должен принять решение о регистрации, передать документы в регистрирующий орган – Федеральную налоговую службу, получить от нее документ, подтверждающий внесение записи о партии в Единый государственный реестр юридических лиц (ЕГРЮЛ), и передать этот документ представителю партии.

И вот, если верить официальным данным (а почему мы должны им не верить?), мы видим, что решение о регистрации партии «Новая Россия» Минюст принял через девять дней после проведения ее съезда. Еще через три дня запись о партии была внесена в ЕГРЮЛ. Как партия успела так быстро провести собрания и подготовить документы, как Минюст успел так быстро все проверить, остается загадкой. И это не уникальный случай. Решение о регистрации Партии пенсионеров России Минюст принял через 10 дней после ее съезда, о регистрации «Гражданской платформы» – через 12 дней, о регистрации «Молодой России» – через 13 дней.

Со всеми ли было так? Похоже, что нет. На сайте Российской консервативной партии «За нашу Родину» размещена информация о том, что комплект документов для регистрации этой партии был представлен в Минюст 24 мая. Зарегистрирована же была партия только 25 июня, а

запись в ЕГРЮЛ внесена лишь 5 июля, то есть месячный срок, предусмотренный законом, не был соблюден.

Еще важнее вопрос о равном отношении к проверке документов. В конце мая – начале июня Минюст за 20 дней зарегистрировал 19 партий. Понятно, что при таком темпе вряд ли можно особенно тщательно проверять документы. А недавно мы узнали (не от самого ведомства, а от Владимира Милова), что Минюст приостановил регистрацию партии «Демократический выбор». Основания, по словам Милова, «по-настоящему смехотворные и, в общем, не касаются серьезных вопросов». А именно: в представленном уставе отсутствует титульный лист, в одном из листов многостраничного заявления в полном названии партии отсутствуют кавычки... Трудно поверить, что в бумагах 29 зарегистрированных партий подобных недостатков не было – скорее всего их просто не искали.

Стоит отметить также хронологию, о которой мне сообщил Милов. Решение о приостановлении регистрации «Демократического выбора» было принято через 20 дней после представления партией документов. Но потребовалось еще 11 дней на то, чтобы уведомить об этом руководство партии.

Странности процесса

Разумеется, оценка степени серьезности новой партии есть дело субъективное – до тех пор пока свое слово не скажут избиратели. И все же мы знаем, что «Демократический выбор» создан группой людей, которые себя уже достаточно проявили в сфере политики и гражданской активности, чего не скажешь о большинстве вновь созданных партий. И когда именно такой партии ставятся препоны в регистрации, то трудно отделаться от подозрений в политической пристрастности Минюста.

О том, как проходила регистрация региональных отделений новых партий, на сайтах Минюста и его территориальных органов информации крайне мало. Однако богатая информация содержится в ЕГРЮЛ. Так, мы можем увидеть, что у большинства партий между датой записи о регистрации партии и первой датой регистрации ее регионального отделения проходит не менее 20 дней. Закон, кстати, отводит территориальному органу Минюста тот же месяц на регистрацию регионального отделения, к тому же нужно еще какое-то время на подачу документов.

Значительно быстрее это получилось у некоторых партий. Политическая партия Социальной защиты зарегистрировала первое региональное отделение через 10 дней после регистрации партии, Партия За

Справедливость! – через 12 дней, Аграрная партия России – через 13 дней. А вот партия «Умная Россия» зарегистрировала первое региональное отделение через пять дней после регистрации партии, причем произошло это не в Москве или Московской области, а в Республике Мордовия. На следующий день было зарегистрировано отделение партии в Томской области, а всего через 10 дней после регистрации партии уже были зарегистрированы 24 ее отделения. Да, чиновники явно спешили – нужно было, чтобы партия успела поучаствовать хотя бы в муниципальных выборах. Вот только если бы они так относились ко всем!

Странно также то, что у некоторых партий на ту дату, когда они получили право участвовать в выборах, не набиралось 42 зарегистрированных региональных отделений. Возможно, впрочем, что здесь плохо сработала поисковая система ЕГРЮЛ.

Есть еще несколько странностей. Почему-то партии (особенно это относится к первым восьми зарегистрированным партиям) предпочли регистрировать свои отделения в маленьких регионах, таких как Республика Адыгея, Республика Мордовия, Костромская область, а не в крупных регионах вроде Московской и Новосибирской областей. Странно и то, что мало отделений зарегистрировано в ряде регионов, где в октябре пройдут значимые выборы, – в Приморском крае, Брянской, Курской, Новгородской, Пензенской, Рязанской, Тверской, Ярославской областях: ведь право участия в октябрьских выборах было главным стимулом для ускоренной регистрации партий.

Все эти вопросы и сомнения – не праздные. В конечном счете все сводится к одному главному вопросу: действительно ли в стране происходит реформа партийной системы или мы имеем дело с очередной имитацией?

Проблемы законодательного регулирования участия политических партий в выборах²⁶

Для того чтобы партия смогла участвовать в выборах, она должна преодолеть два барьера. Первый – получить право участвовать в выборах, а для этого по российскому законодательству недостаточно просто получить регистрацию, нужно еще в определенный срок зарегистрировать не менее 42 региональных отделений. И второй барьер – собственно регистрация кандидатов или списка на выборах. Я в своем докладе коснусь обоих барьеров. При этом я буду во многом опираться на проект Избирательного кодекса Российской Федерации²⁷, который был разработан под моим руководством и о котором здесь многие, наверное, знают.

Итак, два барьера. Еще менее года назад оба барьера были достаточно трудны. Первый барьер за семь лет смогла преодолеть лишь одна партия, да и та была создана не заново, а на основе трех самоликвидировавшихся. Второй барьер был труден для непарламентских партий, и они достаточно часто получали отказы в регистрации или просто «сходили с дистанции», не сумев собрать нужное число подписей. И ряд экспертов считали, что два таких барьера – это чрезмерно, что один из двух барьеров необходимо существенно снизить. Одни считали, что нужно снизить барьер для регистрации кандидатов и списков на выборах, другие (и я в их числе) – что нужно снизить барьер для регистрации самих партий. Однако в последний год законодатели приняли сомнительное, с моей точки зрения, решение: они резко снизили оба барьера.

Я начну с первого барьера, с регистрации партий. Здесь до недавнего времени главным был критерий численности партии – 50 тыс., 45 тыс. или 40 тыс. членов, это несущественная разница. Плюс требования к численности региональных отделений. То, что этот критерий сейчас снижен до 500 человек, это, на мой взгляд, шаг в правильном направлении. Политологи давно говорили, что формальная численность партии не отражает ее поддержки избирателями, а я в этом убедился на статистическом материале, у меня есть статья об этом²⁸. Поэтому правильно,

²⁶ Опубликовано в кн.: Политические партии в демократическом обществе: правовые основы организации и деятельности: материалы международной конференции. Санкт-Петербург, 27–28 сентября 2012 г. / под ред. В.Д. Зорькина. М.: Норма, 2013. С. 166–172.

²⁷ См.: Избирательный кодекс Российской Федерации – основа модернизации политической системы России / под ред. А.Е. Любарева. М., 2011.

²⁸ См.: Любарев А.Е. Является ли численность партии индикатором ее общественной поддержки // Право и политика. 2010. № 3. С. 462–469.

что критерий численности снижен до такого уровня, когда он перестает быть труднопреодолимым барьером.

Однако в Законе о партиях остались многие положения, которые были вполне уместны при старом критерии численности, а сейчас выглядят анахронизмами. Это, в частности, обязательная регистрация региональных отделений, хотя в них сейчас может быть всего три человека. Или довольно обременительная ежеквартальная финансовая отчетность этих региональных отделений.

Также я полагаю, что имеет смысл пересмотреть и другие основные требования. Например, требование иметь отделения в половине регионов. У нас ведь регионы сильно различаются. В 18 самых крупных регионах проживает более половины избирателей. А партия, которая будет иметь отделения только в этих 18 регионах, т. е. намерена работать более чем с половиной избирателей, по закону не получит регистрацию.

Но есть более фундаментальный вопрос – о региональных и межрегиональных партиях. Он очень интенсивно обсуждался, когда принимался Закон о партиях, и тогда было принято решение, что партии могут быть только федеральными. Сейчас, я полагаю, к этому вопросу стоит вернуться. Несколько докладчиков на нашей конференции говорили про региональные партии, но никто не вспомнил про межрегиональные. А я согласен с теми, кто против региональных партий в российских условиях: у нас слишком много регионов, и у них слишком мало собственной специфики. А вот межрегиональные партии, по-моему, необходимы. И я здесь приведу два аргумента. Во-первых, должны быть условия для создания партий не только «сверху», но и «снизу». А создать партию сразу с 42 отделениями можно только «сверху». Во-вторых, сейчас, при жестком критерии – необходимости иметь не менее 42 отделений – возникает опасность, что при сокращении числа отделений партия должна быть ликвидирована. Здесь уже говорилось, что ликвидация партии по такому основанию не отвечает принципу соразмерности. А если Закон будет допускать существование межрегиональных партий, то федеральная партия в таком случае просто сменит статус на межрегиональную, но не будет ликвидирована. Исходя из этих соображений мы в своем проекте Избирательного кодекса предусмотрели существование межрегиональных партий, которым предоставляется право участия в региональных и муниципальных выборах.

Беспокоит также то, что в законе о партиях остались все те же расплывчатые основания для отказа в регистрации, которые в прежние годы не раз применялись. Сейчас практика изменилась, зарегистрирована

31 новая партия. Правда, я только вчера узнал из доклада Владимира Александровича Титова, что было и пять отказов в регистрации. Я готов поверить, что эти отказы вполне обоснованы. Но все же нет никаких гарантий, что старая репрессивная практика не вернется, да и некоторые факты, связанные с приостановлением регистрации, настораживают. Наверняка представителям Минюста неприятно слышать такие высказывания, но я их призываю сделать их практику более прозрачной, тогда и подозрения, вероятно, отпадут.

Но в целом в отношении Закона о политических партиях мы должны сделать вывод: концепция изменилась, 500 членов – это совсем другая концепция нежели даже 10 тыс., не говоря уже о 50 тыс., и поскольку концепция изменилась, необходимо более глубокое изменение всего Закона.

Теперь о втором барьере. Для начала я хотел бы напомнить один из тезисов президентского послания 2009 г. Вот что сказал тогда Дмитрий Анатольевич Медведев: «Думаю, что в перспективе мы должны вообще отказаться от сбора подписей как метода допуска партии к выборам. Наше законодательство и без того достаточно требовательно к качеству партийного строительства. Оно обязывает партии иметь значительную численность, это прямо зафиксировано в законе, и действовать в большинстве регионов страны. Так что дополнительные тесты на массовую поддержку и организационные способности им проходить не нужно»²⁹.

Если основываться на этой логике, то, во-первых, непонятно, почему отмена сбора подписей для партий не была осуществлена тогда, в 2010 или хотя бы в 2011 г., когда партий было всего семь и от них требовалась численность в 45 тыс. членов. Во-вторых, еще более непонятно, почему это было сделано теперь – одновременно с резким снижением критерия численности. Ведь Президент обосновывал отмену подписей именно тем, что к партиям и так предъявляются высокие требования к численности.

Некоторые докладчики опасались, что в избирательном бюллетене будет несколько десятков партий, но ведь это связано не только с числом зарегистрированных партий. Я вот не вижу ничего страшного в том, что будет зарегистрирована сотня партий. Думаю, что и сотни не будет. Двести оргкомитетов – это еще не показатель, далеко не все они реально занимаются созданием партии. А вот полсотни партий в избирательном бюллетене – это плохо.

²⁹ <http://www.kremlin.ru/transcripts/5979>.

Разумеется, у отмены требования по сбору подписей есть позитивная сторона. Но уже начали проявляться и негативные стороны. При этом, по моим оценкам, в нынешней кампании по выборам 14 октября негативные стороны проявились еще не сильно, в дальнейшем они будут усиливаться. Я имею в виду прежде всего ситуацию, когда партия выдвигает в пяти регионах список из одних и тех же людей, не имеющих никакого отношения ни к одному из этих регионов³⁰. Если таких партий одна–две, это, пожалуй, безобидно. Если их будет десятков и больше, это уже будет затруднять и избирателя, и кампании серьезных партий, да и работу избирательных комиссий.

На мой взгляд, такие явления связаны с тем, что партиям слишком легко стало выдвинуть и зарегистрировать список. И при этом от партий требуется определенное число раз участвовать в выборах, так что закон по сути стимулирует партии выдвигать списки даже тогда, когда им некого выдвигать.

Мы в своем проекте Избирательного кодекса предложили другой путь. От сбора подписей в поддержку выдвижения партийных списков освобождаются не все партии, но не только парламентские, как это было ранее. Но все же именно те партии, которые получили хотя бы минимальную поддержку избирателей. Мы предлагаем освободить от сбора подписей, во-первых, по всей стране те партии, которые на последних выборах в Государственную Думу получили более 2% голосов; во-вторых, в отдельных регионах – партии, которые получили более 2% на федеральных выборах в этих регионах или на региональных выборах. Если применять эти требования к нынешней ситуации, то от сбора подписей по всей стране были бы освобождены не только четыре парламентские партии, но и «Яблоко», а также в десятке регионов – «Патриоты России» и еще в некоторых регионах – «Правое дело».

Что касается освобождения от сбора подписей кандидатов, выдвинутых партиями, то это еще более сомнительный шаг. Слишком неравные условия получаются у партийных кандидатов и самовыдвиженцев. В настоящее время, когда у партий еще низкий авторитет, мы не можем допустить, чтобы в выборах не могли участвовать независимые кандидаты, об этом немного говорил Александр Евгеньевич Постников. А ситуация тут тревожная. Например, на проходящих сейчас выборах в Краснодарском крае из 51 кандидата, выдвинутого в порядке самовыдвижения, были зарегистрированы всего девять – меньше 1/5.

³⁰ См.: Итоги регистрации кандидатов на выборах в региональные парламенты. URL: <http://komitetgi.ru/publications/213/>.

Другое дело, что, по нашему глубокому убеждению, нужно кардинально менять правила регистрации кандидатов и партийных списков, чтобы не было такого явления, когда отказы в регистрации получают популярные кандидаты, имеющие хорошие шансы победить на выборах. И одновременно процедуру регистрации легко проходят кандидаты, не имеющие поддержки избирателей. То есть сбор подписей как фильтр свою функцию совершенно не выполняет. Явление это, к сожалению, повсеместное, и оно связано как с неудачными нормами закона, так и с тенденциозной практикой их применения.

В нашем проекте Избирательного кодекса предложен комплекс мер по изменению ситуации. Это и возвращение избирательного залога, и увеличение допустимой доли брака в подписных листах, и изменение правил выбраковки подписей, и многое другое.

Еще один мотив отказов в регистрации – несоблюдение партией определенных требований в процессе выдвижения списка. Выступающие много говорили о том, что партия должна соблюдать демократические принципы. Но здесь возникает один из ключевых вопросов: можно ли их принудить к этому репрессиями и какими? Таких примеров немало: это и отказ «Яблоку» в Карелии, и отказ «Зеленым» в Московской области. В этой кампании пытались отказать «Яблоку» в Удмуртии, правда, быстро одумались. Общее в этих случаях то, что под предлогом защиты прав членов партии, которые, кстати, о такой защите не просят, эту партию не допускают на выборы. И что, разве таким образом защищаются права членов этих партий? Это мне напоминает лечение головной боли с помощью гильотины! Я согласен с Валентиной Викторовной Лапаевой: государство может вмешиваться во внутрипартийные дела только тогда, когда есть обоснованные жалобы от членов партии.

Еще несколько аспектов, связанных с участием партий в выборах. О блоках уже говорилось. Я согласен с тем, что при большом числе партий необходимо предусмотреть механизм их блокирования. Не обязательно использовать именно ту модель блоков, которая была у нас прежде и имела массу недостатков. Есть и другие варианты, но какой-то механизм обязательно нужен.

Однако есть еще один запрет – запрет на выдвижение партией членов других партий, т. е. на такое мягкое блокирование. Этот запрет тоже излишен, тем более что на практике он выливается в вечные споры, успел кандидат выйти из прежней партии или еще нет.

Муниципальные выборы. В прошлом году Конституционный Суд рассматривал вопрос о допустимости пропорциональной системы на

муниципальных выборах. И я знаю, что многие эксперты, писавшие заключения по этому делу, обращали внимание: недопустимо, когда в муниципальных выборах выдвигать кандидатов могут только федеральные политические партии³¹. И в Постановлении Конституционного Суда³² об этом сказано, хотя и не в такой категорической форме. Причем ведь до 2009 г. право выдвигать списки на муниципальных выборах имели не только партии, но и другие общественные объединения. А в 2009 г. им это запретили без каких-либо серьезных обоснований. Я думаю, что это право надо возвращать, и я знаю, что большинство экспертов, с которыми мы это обсуждали, данное предложение поддерживают³³.

И последнее. Мы не должны забывать, что партийные и избирательные системы тесно связаны, и не только в том аспекте, о котором писал Дюверже. И законодательное регулирование партий не может быть одинаковым при разных избирательных системах. Вчера говорили, что в англосаксонских странах более мягкое регулирование. Я могу предположить, что это связано не только со спецификой их правовой системы, но во многом и с тем, что там мажоритарная избирательная система. Ведь при мажоритарной системе избиратель все-таки голосует за конкретного кандидата и партия поэтому должна считаться с мнением избирателей. А у нас не просто пропорциональная система, а система закрытых списков. Система, при которой партии могут выдвигать кого угодно, потому что большинство избирателей не изучают партийных списков. Система, при которой крайне важно, чтобы в партии была внутренняя демократия, но которая как раз этой самой внутренней демократии препятствует.

И еще один момент. Конституционный Суд в одном из постановлений отметил, что волю и интересы многонационального народа России

³¹ См.: Игнатенко В., Петров А., Праскова С. Пропорциональная избирательная система на муниципальных выборах как предмет научно-правовой экспертизы в конституционном судопроизводстве // Муниципальное право. 2011. № 3. С. 27–36; Васильев В. Пропорциональная или мажоритарная? // Там же. С. 37–40; Любарев А., Кынев А. Политические партии не должны иметь монопольное право выдвижения кандидатов на муниципальных выборах // Там же. С. 45–48; Борисов И., Игнатов А. Конституционно-правовые аспекты выборов депутатов представительных органов муниципальных образований по пропорциональной избирательной системе // Там же. С. 49–55.

³² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 г. № 15-П по делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана // СЗ РФ. 2011. № 29. Ст. 4557.

³³ См.: <http://www.golos.org/news/4140>.

могут отражать только достаточно крупные политические партии³⁴. Тезис не столько юридический, сколько политологический, и тезис, с моей точки зрения, сомнительный. Поскольку крупные партии обычно идеологически сильно размыты, они включают людей с разными политическими позициями. И в условиях закрытых списков такие партии просто не могут адекватно отразить интересы тех, кто за них голосует.

Я полагаю, что на региональном и муниципальном уровне нужно постепенно переходить от закрытых списков к открытым, где избиратель может проголосовать не только за список партии, но и за кандидата из этого списка. Ну а для выборов в Государственную Думу, по моему и ряда экспертов, с которыми мы этот вопрос обсуждали, наилучшей для России была бы не пропорциональная система, и не та смешанная несвязанная система, которая была у нас раньше, а связанная смешанная система, близкая к той, которая действует в Германии.

³⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 года № 11-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия – Российская партия коммунистов» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 30. Ст. 3989.

Либерализация условий регистрации политических партий, предложенная Дмитрием Медведевым в декабре прошлого года, быстро дала результаты: к началу октября число зарегистрированных партий достигло 40, из них 31 партия имеет право участвовать в выборах.

Такие похожие названия

Про большинство новых партий мы знаем очень мало: в основном название (причем тут много «двойников») и лидера (но не у всех партий в лидерах известные персоны).

В первую очередь стоит отметить несколько «старых знакомых» – партии, которые не так давно прекратили существование, точнее, преобразовались в общественные объединения, а теперь вновь преобразованы в партии – Демократическую партию России во главе с Андреем Богдановым, Российскую экологическую партию «Зеленые» во главе с Анатолием Панфиловым, партию «Гражданская сила» во главе с Александром Рявкиным, «Российский общенародный союз» во главе с Сергеем Бабуриным. Заново создана Российская партия мира и единства во главе с Сажи Умалатовой (пока еще не получившая права участвовать в выборах).

Вновь появились Аграрная партия России, Социал-демократическая партия России, Народная партия России (впрочем, прежде существовала Народная партия РФ), Политическая партия социальной защиты (без кавычек в отличие от партии, ликвидированной в 2007 году) и сразу две партии пенсионеров – Партия пенсионеров России и Российская партия пенсионеров за справедливость. Последнюю возглавил Игорь Зотов, бывший в 2005–2006 годах лидером Российской партии пенсионеров. В отношении остальных перечисленных партий преемственности со старыми, по-видимому, нет.

Судя по названиям новых партий, самым модным в политическом лексиконе является слово «справедливость». Помимо партии Зотова, созданы партия «За справедливость!», партия «ЧЕСТНО» /Человек. Справедливость. Ответственность/ и Коммунистическая партия социальной справедливости (аббревиатура – КПСС) – здесь попытка вторжения в сферу сразу двух партий – КПРФ и «Справедливой России». Еще одна партия, соперничающая с КПРФ в использовании «магического» слова, – «Коммунисты России».

³⁵ Опубликовано в Независимой газете, 16.10.2012.

Помимо старых «Зеленых» появилась партия «Альянс Зеленых – Народная партия» во главе с Олегом Митволем. Есть и аналог движения «Женщины России», успешно участвовавшего в выборах 1993 года, – Народная партия «За женщин России».

Новое модное слово – сетевая (впрочем, партия, использовавшая это слово в своем названии, когда-то существовала, но потом название сменила). Сейчас появились Партия социальных сетей и Российская сетевая партия. Еще два двойника – «Союз горожан» и «Города России».

По-прежнему используются названия, где к слову Россия добавляется прилагательное: «Молодая Россия», «Новая Россия», «Умная Россия» (лидер последней – бывший руководитель движения «Наши» Никита Боровиков). Громко звучит название еще одной партии – Партия свободных граждан.

Названия партий, зарегистрированных позднее, становятся более разнообразными: «Родная страна», Монархическая партия (создана Антоном Баковым, бывшим депутатом Государственной Думы от Партии возрождения России и политтехнологом «Союза правых сил»), Российская консервативная партия «За нашу Родину» (во главе с Михаилом Юрьевичем Лермонтовым), «Гражданская платформа» (созданная Михаилом Прохоровым), Партия налогоплательщиков России, «Демократический выбор» (лидер – Владимир Милов), Российская партия автомобилистов России «РОСПА». Из них право участвовать в выборах пока (то есть на начало октября) получила только «Гражданская платформа».

Проверка выборами

Первым испытанием для вновь создаваемых партий стали процедуры регистрации. Так совпало, что период регистрации новых партий начался совсем незадолго до старта избирательных кампаний октябрьского единого дня голосования (первая половина июля). Чтобы получить право участвовать в этих выборах, нужно было до старта кампаний успеть зарегистрировать не только саму партию, но и 42 региональных отделения, а для этого нужно было действовать весьма быстро (хотя, как показал опыт, результат зависел не только от расторопности организаторов партий, но и от оперативности Минюста и его территориальных органов). К первым назначенным выборам (губернаторов Белгородской и Новгородской областей) успели только 8 новых партий, к последним из назначенных региональных выборов (парламента Республики Северная Осетия – Алания) и большинству муниципальных выборов – уже 19.

Среди партий, которые не успели, – Российский общенародный союз, Российская партия пенсионеров за справедливость, «Гражданская сила», «Гражданская платформа». Только в муниципальных выборах и выборах парламента Северной Осетии смогла получить право участия «Умная Россия».

Однако затем оказалось, что некоторые из столь быстро зарегистрированных партий совсем не горят желанием участвовать в выборах. Так, не удалось найти ни одного примера участия в октябрьских выборах вновь созданной Аграрной партии России. Партии «Молодая Россия» и «Новая Россия» проигнорировали выборы региональных и муниципальных депутатов, но удостоили своим вниманием отдельные выборы губернаторов и мэров: кандидаты от «Новой России» были зарегистрированы на выборах губернатора Рязанской области и мэра Химок; кандидат от «Молодой России» пытался баллотироваться в губернаторы Новгородской области, но не прорвался через «муниципальный фильтр».

Немного примеров участия в выборах у Партии пенсионеров России, Народной партии «За женщин России», Партии свободных граждан, Политической партии социальной защиты, «Умной России».

Наиболее активными оказались Российская экологическая партия «Зеленые» и «Коммунисты России»: они участвовали в выборах в пять из шести региональных парламентов, в пять из семи горсоветов региональных центров и еще в некоторые представительные органы иных муниципальных образований, а также выдвинули значительное количество кандидатов в одномандатных округах плюс кандидатов в мэры г. Химки («Коммунисты России» – также кандидата в мэры Калининграда). Заметную активность проявили также «Альянс Зеленых – Народная партия», «Города России» и партия «За справедливость!» (последние две – только на региональных выборах).

Особняком стоят шесть партий, которые по сходству своих приемов и синхронности действий можно отнести к одному пулу. Это Демократическая партия России, Коммунистическая партия социальной справедливости, Народная партия России, Партия социальных сетей, Социал-демократическая партия России и партия «Союз горожан». Все они так или иначе связаны с центром Андрея Богданова, и потому мы можем называть пул этих партий «богдановским».

Партии из этого пула проявили неодинаковую активность. Так, ДПР выдвинула 13 списков, КПСС – 11, «Союз горожан» – 9, СДПР и НПР – по 6, Партия социальных сетей – 4. Но их особенностью является

то, что списки каждой партии состоят в основном из одних и тех же людей, не имеющих никакого отношения к региону, где они выдвинуты. Например, у СДПР списки в Краснодарском крае, Республике Северная Осетия – Алания и Черкесске состоят абсолютно из одних и тех же 15 кандидатов в одной и той же последовательности, среди них – только два жителя Краснодарского края и ни одного жителя Осетии и Черкесска. У ДПР в восьми списках нет ни одного жителя соответствующих регионов и городов.

Также три из этих партий (ДПР, КПСС и «Союз горожан») выдвинули москвичей на выборах мэра Калининграда.

Исключением из общей технологии оказались Пензенская область, Барнаул, Владивосток и Курск, где списки этих партий полностью или частично были составлены из местных жителей. Однако примечательно, что в Барнауле и Курске эти партии получили отказы – в Барнауле все шесть партий, в Курске – все четыре, которые выдвинули там списки. Отказы получили также три «богдановские» партии в Ярославле из-за одной и той же нелепой ошибки: все они выдвинули списки из 10 кандидатов, в то время как закон требовал выдвинуть не менее 19. Стоит также отметить, что, например, в Барнауле у как минимум пяти «богдановских» партий был один и тот же уполномоченный представитель.

Понятно, что применению такой технологии сильно способствовало освобождение всех партий от сбора подписей. Затраты на выдвижение и регистрацию списков оказались сведены к минимуму: провели в Москве выдвижение, собрали несколько одинаковых пакетов документов и переслали их в регионы. И партии зачтено, что она участвовала в выборах (напомню, закон обязывает партии участвовать в выборах, и партия, не набравшая за семь лет необходимое число таких участий, подлежит ликвидации). Есть опасность, что с увеличением числа партий количество таких списков-пустышек в каждой кампании будет весьма велико.

Зачем создаются партии

Нужно ли нам так много партий? Вопрос не вполне корректный. Партии должны свободно конкурировать между собой, и только в результате этой свободной конкуренции мы сможем увидеть, какие партии – настоящие, а какие – нет. Впрочем, вопрос о том, что такое «настоящая» партия, тоже не такой простой.

Мы можем выделить пять основных мотивов для создания новой партии.

Первый мотив – выражение определенной политической позиции, представление в органах власти тех граждан, которые разделяют данную политическую позицию. Такие партии можно считать «классическими» с точки зрения политологии. И понятно, что таких партий не может быть очень много, но десяток-полтора вполне может быть.

Второй мотив – обслуживание политических амбиций определенных персон. Таких «персоналистских» партий в нашей истории было немало.

Третий мотив – спойлерский. Партия создается не для победы на выборах, а для того чтобы вредить другим партиям, работать на понижение их результата – ведя против них агитацию, подавая на них жалобы или просто отнимая голоса за счет сходных названий. Поэтому спойлерские партии часто заметны уже своими названиями. Например, партия с названием «Коммунистическая партия социальной справедливости» выглядит как явный спойлер одновременно КПРФ и «Справедливой России».

Четвертый мотив – «партия под ключ». Политтехнологи создают партию с целью ее продать амбициозной персоне, по той или иной причине не желающей самостоятельно заниматься организацией и регистрацией партии.

Пятый мотив – тоже на продажу, но «в розницу». Партия может создаваться с целью торговать услугами по выдвижению кандидатов и списков. Этот мотив может быть особенно резонансен в нынешних условиях, когда партии и их кандидаты освобождены от сбора подписей, а регистрация по подписям представляет серьезную проблему – не столько из-за трудностей сбора, сколько из-за жестких и совершенно неоправданных правил выбраковки подписей. Это подтверждает и статистика: так, на нынешних выборах депутатов горсоветов региональных центров по мажоритарным округам в процессе регистрации из борьбы выбыло всего 4% партийных кандидатов, которым не надо было собирать подписи, и 74% самовыдвиженцев, от которых требовалось собрать совсем небольшое число подписей.

Впрочем, разница между партиями разных типов часто весьма условна. Так, не всегда можно провести различие между «классической» и «персоналистской» партией. Партия, созданная «под ключ», может со временем превратиться в персоналистскую или спойлерскую. Да и нередки ситуации, когда одна и та же партия в одних кампаниях играет одну роль, а в других – иную.

Сегодня, когда большинство новых партий еще мало проявили себя, сложно окончательно определить, «кто есть ху». Пожалуй, лишь в отношении партий «богдановского» пула уже ясен их политтехнологический характер.

Однако сейчас уже понятно, что одновременное осуществление либерализации партийного законодательства и освобождения всех партий от сбора подписей таит опасность появления «бесконечных» избирательных бюллетеней, запутывающих избирателя. Но от либерализации партийного законодательства отказываться нельзя (напротив, ее надо углублять), поскольку нельзя чрезмерно ограничивать право граждан на объединение. А вот о том, как отрегулировать допуск партий и кандидатов на выборы, необходимо думать. Впрочем, в нашем проекте Избирательного кодекса РФ вариант такой регулировки уже предложен.

Что показали предварительные итоги голосования

На региональных выборах по партийным спискам ни одна новая партия успеха не имела. При этом видно, что избиратели ориентировались почти исключительно на названия партий. Наилучшие результаты из новых партий почти везде имели «Коммунисты России»: от 1,6% в Саратовской области до 3,3% в Краснодарском крае. Но на Сахалине, где этой партии не было, относительный успех имела КПСС – 3,0%, опередившая «Правое дело» и «Яблоко» (при том, что в списке КПСС не было ни одного сахалинца). В других регионах КПСС получила меньше: 0,7–1,6%.

У «Альянса Зеленых – Народной партии» наилучший результат в Северной Осетии (2,4%), у Российской экологической партии «Зеленые» – в Удмуртской Республике (1,5%), у партии «За Справедливость!» – на Сахалине (1,5%). Партия пенсионеров России участвовала в выборах только в Пензенской области (2,1%), Народная партия «За женщин России» – только в Краснодарском крае (1,2%). У остальных партий результаты совсем мизерные: у ДПР и «Союза горожан» лучший результат 0,6%, у партии «Города России» – 0,5%, у Народной партии России – 0,4%, у Партии социальных сетей – 0,3%, у СДПР – 0,1%. Партия свободных граждан участвовала в выборах только в Краснодарском крае (0,3%), Партия социальной защиты – только в Северной Осетии (0,1%).

Примерно такая же картина на выборах депутатов региональных центров. Если не считать относительный успех (5,4%) РПР–Парнас в Барнауле, достигнутый явно благодаря Владимиру Рыжкову, то наи-

лучший результат новых партий – 4,8% у Российской экологической партии «Зеленые» в Ярославле.

А вот на муниципальных выборах не в административных центрах картина другая. В Карачаевске «Коммунисты России» получили 8,5%, опередив КПРФ. В Ельнинском районе Смоленской области Партия пенсионеров России получила 8,6%. В городе Березовский Свердловской области у Российской экологической партии «Зеленые» третье место с 14,9%. В Каменск-Уральском четвертое место заняла Партия пенсионеров России с 9,4%, а пятое – Народная партия «За женщин России» с 6,0%. То есть мы видим: там, где решаются в основном неполитические вопросы, партийный расклад оказывается иным.

Почему председатель партии не является ее членом³⁶

Вчерашняя пресс-конференция Игоря Зотова и Алексея Журавлева напомнила мне об одном казусе. И сейчас о нем уместно рассказать подробнее.

С точки зрения нормальной логики все очевидно: пост председателя партии, как и любой другой пост в партии (да и в любой общественной организации, основанной на индивидуальном членстве), может занимать только ее член. Помнится, нам Минюст как-то отказал в регистрации общественной организации на том основании, что из представленных нами документов получалось, будто мы избрали в ревизионную комиссию не членов организации.

Однако прямо такое требование ни в каком законе не написано. И при нашем избирательном правоприменении получается, что «кому надо – тем можно».

Когда-то в 70-х годах я услышал такой анекдот. Тост на кавказском застолье:

– Я хочу выпить за нашего секретаря райкома. Но не потому, что у него трехэтажный особняк – сами не в двухкомнатных квартирах живем. И не потому, что у него Мерседес – сами не на Жигулях ездим. А потому, что он уже полгода секретарь, а все еще не член партии!

А четыре с лишним года назад мы узнали, что В.В. Путин стал руководителем «Единой России», не будучи ее членом. Я так и не понял, что помешало Владимиру Владимировичу вступить в эту партию. Наверное, брезгливость.

Но вот для Игоря Зотова и Алексея Журавлева не быть членом партии – насущная необходимость.

Есть в Федеральном законе «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» такое положение (часть 2 статьи 7.1):

«Депутат Государственной Думы ... может быть членом только той политической партии, в составе федерального списка кандидатов которой он был избран депутатом Государственной Думы».

И есть еще в нем пункт «в» части 3 статьи 4, где говорится, что в случае несоблюдения депутатом требования части 2 статьи 7.1 его полномочия прекращаются.

Положения эти появились в 2005 году, и я их неоднократно критиковал. И сейчас считаю, что их необходимо отменить. Но они действу-

³⁶ Опубликована в Интернете: <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/945875-echo/>, 30.10.2012.

ют и, значит, должны выполняться. А оказывается – их так легко обойти!

И.Л. Зотов избран в Государственную Думу по списку «Справедливой России». В настоящее время он является председателем Политической партии «Российская партия пенсионеров за справедливость» и имеет право без доверенности действовать от ее имени. Информацию об этом можно найти на сайте Минюста.

Однако, по всей видимости, Зотов не является членом данной партии. В ее уставе я увидел такой перл (п. 3 ст. 14):

«Председателем Партии может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, не являющийся членом Партии».

А.А. Журавлев избран в Государственную Думу по списку «Единой России». 29 сентября на Учредительном съезде Всероссийской политической партии «РОДИНА» он был избран ее председателем. Партия пока не зарегистрирована (во всяком случае, на сайте Минюста об этом информации нет). Устав партии можно найти на сайте партии, и в нем также написано, что «Председателем Партии может быть избран гражданин Российской Федерации, не являющийся членом партии».

Так что формальных оснований для прекращения депутатских полномочий Зотова и Журавлева, по-видимому, нет. Хотя ситуация очень похожа на анекдот.

К годовщине либерализации закона о партиях³⁷

2 апреля 2013 года исполнился год со дня подписания Президентом РФ Дмитрием Медведевым Федерального закона № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях», который снизил до 500 человек требования к численности политической партии. 4 апреля исполняется год, как этот закон вступил в силу. К этой дате я подготовил аналитический материал о новых партиях³⁸.

Ниже – заключительный раздел этого материала.

Каков же результат партийной реформы Дмитрия Медведева? Прежде чем обсуждать этот вопрос, следует ответить на другой: а что можно было ожидать от подобной реформы?

Я полагаю, что было два аспекта ожиданий. Один – в большей степени политический – связан с выборами по партийным спискам. Другой – в большей степени политтехнологический – связан с выборами по мажоритарной системе.

Эксперты в период 2008–2011 годов неоднократно отмечали, что созданная под руководством кремлевских политтехнологов система из семи партий – искусственная и не отражает всего спектра политических предпочтений российских избирателей. Это подтверждалось и социологами. Так, согласно опросу Левада-центра, проведенному в сентябре 2011 года, 28% респондентов не считали ни одну из семи существовавших тогда партий выразителями их интересов.

В связи с этим можно было предполагать, что у значительной части избирателей (около четверти) есть потребность в новых партиях. И соответственно можно было ожидать, что новые партии получат на выборах по партспискам значительную поддержку.

Однако 14.10.2012 этого не произошло. Если не считать тех особых случаев, когда одна–две новые партии выступили особенно успешно благодаря соответствующему составу кандидатов (Карачаевск, Березовский, Каменск-Уральский), суммарный результат новых партий оказался совсем небольшим: 12,7% во Владивостоке (7 партий), 9,0% в Краснодарском крае (10 партий), 8,6% в Твери (6 партий), 7,5% в Северной Осетии (12 партий), 7,1% в Петропавловске-Камчатском (6 партий); в других регионах и городах еще ниже.

³⁷ Опубликована в Интернете: <http://echo.msk.ru/blog/lyubarev/1045332-echo/>, 3.04.2013

³⁸ <http://komitetgi.ru/publications/445/>

10.03.2013 в Узловой четыре новые партии получили в сумме всего 14% даже при отсутствии в избирательном бюллетене «Справедливой России».

Иными словами, потребность избирателя в новых партиях оказалась заметно ниже, чем можно было ожидать.

Также можно было ожидать, что появление новых партий повысит активность избирателей, у которых появляется больше возможности для выбора. Однако и этого в основном не произошло. Там, где сравнение с предыдущими выборами наиболее корректно (Сахалинская область), показатель явки даже снизился (с 30,6% 12.10.2008 до 27,5% 14.10.2012).

Все это можно объяснить двумя факторами. Во-первых, избиратели, которых не удовлетворяют старые партии, по-видимому, в значительной степени разочарованы в самом институте выборов. И потому партийная реформа без коренной реформы избирательного законодательства и правоприменительной практики и не могла серьезно подействовать на эту часть электората.

Кроме того, можно предположить, что эти не удовлетворенные старыми партиями избиратели в значительной степени относятся к той части электората (составляющей 20–30%), которая участвует только в федеральных выборах, но игнорирует выборы региональные и особенно муниципальные. В этом случае потребность в новых партиях должна будет проявиться лишь на выборах в Государственную Думу.

Во-вторых, следует обратить внимание на спектр новых партий, участвовавших в выборах 14.10.2012. В соответствии с предложенной нами классификацией, из 56 зарегистрированных новых партий, к политическим мы отнесли только 17, плюс еще 8 – к лидерским. Полагаем, что у неудовлетворенного избирателя есть потребность именно в таких партиях. Однако в выборах 14.10.2012 имели право участвовать только четыре партии из «политической» группы («Альянс Зеленых – Народная партия», Российская экологическая партия «Зеленые», «КОММУНИСТЫ РОССИИ», Партия За Справедливость!) и одна партия из «лидерской» группы (Народная партия «За женщин России»). Не удивительно, что именно эти партии и показали наилучшие результаты.

Сейчас ситуация немного лучше. Из 30 новых партий, получивших право участвовать в выборах, 10 относятся к «политической» группе и 3 – к «лидерской». И можно надеяться, что к июню, когда начнется кампания по выборам 08.09.2013, их число еще вырастет.

Что касается выборов по мажоритарной системе, то основное ожидание проистекало не только из партийной реформы, но и сопутствовавшего ей изменения избирательного законодательства, благодаря которому кандидаты от всех партий (в том числе и новых) были освобождены от сбора подписей. При этом правила регистрации по подписям остаются предельно жестокими, позволяющими при желании отказываться в регистрации любому неугоднему кандидату, что и продемонстрировали выборы 14.10.2012: отсеб среди самовыдвиженцев на выборах депутатов представительных органов региональных центров составил 73,4%.

В связи с этим можно было ожидать, что сильные оппозиционные кандидаты предпочтут выдвижение от новых партий, не вызывающих аллергии у избирателя, самовыдвижению, которое связано со значительно большим риском отказа в регистрации. Соответственно и новые партии должны были искать таких кандидатов и делать ставку на них. Однако на выборах 14.10.2012 этого еще не было заметно. Сейчас данное явление начинает проявляться в отношении двух партий – Российской партии пенсионеров за справедливость и «Гражданской платформы» (обе в выборах 14.10.2012 еще не имели права участвовать). Можно полагать, что на выборах 08.09.2013 все это проявится в большей степени. При этом, в отличие от выборов по партийным спискам, более востребованными могут оказаться политтехнологические партии со всеядными названиями.

В целом можно сделать вывод, что от партийной реформы не следовало ждать быстрых результатов. Впрочем, в условиях, когда на выборах по-прежнему доминирует административный ресурс, долговременные последствия партийной реформы также могут оказаться мало-значительными.

Процесс удлинения списков³⁹

В этом месяце исполнился год с момента подписания президентом и вступления в силу федерального закона, который снизил до 500 человек требования к численности политической партии. И можно подвести предварительные итоги.

До сотни еще далеко

Год назад журналисты и эксперты стали активно обсуждать развернувшуюся деятельность по созданию партийных оргкомитетов. Тогда за три месяца (февраль–апрель) их появилось более 150, потом стало свыше 200. Всего же, по нашим данным, с декабря 2011 года было создано более 300 оргкомитетов.

Однако сразу же было ясно, что большая часть этих структур так и ограничится пустыми декларациями о намерениях. И сейчас уже многие оргкомитеты прекратили свое существование по истечении годового срока полномочий, не попытавшись провести учредительный съезд. Но и тех, кто провел учредительный съезд и подал документы на регистрацию в Минюст, тоже немало – не менее 80.

На сегодняшний день мы знаем о регистрации 58 новых партий (в их число не входят семь партий, существовавших до 2012 года, и партия РПП–ПАРНАС, восстановленная в соответствии с решением Европейского суда). Правда, регистрация в Минюсте не означает завершения регистрационных процедур. Необходимо зарегистрировать не менее 42 региональных отделений, и только после этого партия становится полноценной и получает право участвовать в выборах. Если же не успеет зарегистрировать эти отделения за полгода, теряет и собственную регистрацию. На сегодняшний день из вышеупомянутых 58 партий право участвовать в выборах получили только 33, а 2 (Российская сетевая партия и Российская консервативная партия «За нашу Родину») уже исключены из списка зарегистрированных.

В то же время отказано в регистрации как минимум 16 партиям. Еще у 5 партий регистрация на сегодняшний день приостановлена.

Предложить простую и удобную классификацию новых партий не так просто. Обычно партии разделяют по их идеологии. Но у значительной части вновь созданных – идеология размыта. Поэтому в первую очередь мы попытались их оценить по целям и особенностям происхождения.

³⁹ Опубликовано в Независимой газете, 17.04.2013.

Из 58 новых партий только 16 мы считаем подлинно политическими, то есть стремящимися выразить политические взгляды избирателей. Близки к ним также 10 партий, выражающих скорее лидерские амбиции своих основателей. Эти 26 партий можно классифицировать и по идеологии: 6 из них – либеральные, 9 – левые, 8 – консервативно-патриотические, 2 – экологические, 1 – «всеядная».

Есть еще две слабо политизированные «партии одного вопроса»: Партия налогоплательщиков России и Интернет-партия Российской Федерации.

Далее, 16 партий мы оцениваем как чисто политтехнологические, то есть созданные с коммерческими целями. Из них не менее половины образовались при участии Общероссийской общественной организации по развитию социальных технологий «Центр Андрея Богданова».

Еще 14 партий были созданы на базе или при активном участии неполитических общественных объединений. Большая часть из этих объединений тесно связана с «Единой Россией», некоторые прямо входят в Общероссийский народный фронт. Так что, по сути, это тоже политтехнологические проекты, призванные быть сателлитами «Единой России».

Испытание выборами

В региональных выборах, прошедших 14 октября 2012 года, имели право участвовать от 11 до 19 новых партий, а в большинстве муниципальных выборов, прошедших в тот же день, – 19.

Однако Аграрная партия России вообще не стала на этих выборах никого выдвигать, еще 5 партий приняли в тех выборах минимальное участие. Остальные 13 партий были заметны, но ни одна из них не приблизилась к уровню участия парламентских партий, и только «Коммунисты России» и Российская экологическая партия «Зеленые» по своей активности оказались близки к старым непарламентским партиям «Патриоты России» и «Яблоко».

На выборах по партийным спискам, прошедшим в этот единый день голосования, лишь 4 из новых партий имели относительный успех: «Коммунисты России» прошли в Думу Карачаевска с 16,9% голосов; РЭП «Зеленые» – в Думу города Березовский (Свердловская область) с 14,9%; Народная партия «За женщин России» – в Думу города Каменск-Уральский (Свердловская область) с 6,0%; Партия пенсионеров России – в Думу Каменска-Уральского (9,4%) и в Совет депутатов Ельнинского района Смоленской области (8,6%).

В ноябре 2012 – марте 2013 года прошли около 500 выборных кампаний, но новые партии приняли участие только в 43, и всего на этих выборах выступило 20 новых партий из 26, имевших такое право. В пяти городах выборы депутатов проходили по пропорциональной или смешанной системе, но в трех из них новые партии вообще не участвовали. В ЗАТО города Фокино (Приморский край) приняла участие Народная партия «За женщин России», довольствовавшаяся 3,1% голосов.

Наиболее интересны были выборы в Собрание депутатов города Узловая (Тульская область), прошедшие 10 марта по смешанной системе. В них приняли участие сразу 4 новые партии («Города России», Народная партия «За женщин России», Партия пенсионеров России и Российская партия пенсионеров за справедливость), а всего налицо было 8 списков. Особую остроту ситуации придавало то, что на эти выборы не была допущена «Справедливая Россия» – один из фаворитов. Разумеется, это благоприятствовало обеим пенсионерским партиям, особенно Российской партии пенсионеров за справедливость, хотя она фигурировала на этих выборах под сокращенным названием «ПАРТИЯ ПЕНСИОНЕРОВ», то есть была почти неотличима от другой.

Но все же избиратели отличили. «ПАРТИЯ ПЕНСИОНЕРОВ» (то есть Российская партия пенсионеров за справедливость) получила 8,4% голосов (опередив ЛДПР) и прошла в собрание, а Партия пенсионеров России набрала лишь 2,3% (что, впрочем, больше, чем у партии «Яблоко»). Немногим лучше и результат «За женщин» – 2,4%. А у «Городов России» последнее место с 0,9% голосов.

В остальных кампаниях новые партии выдвигали кандидатов в депутаты или в мэры, и результаты были более чем скромные. Относительно удачно выступила Российская партия пенсионеров за справедливость: Роман Петухов на дополнительных выборах в Пермскую городскую Думу получил 33,0%, Андрей Дубровский в Узловой – 29,6%, Лариса Малыженкова в городе Алексин Тульской области – 23,3%, еще три кандидата от этой партии получили 31 марта на разных выборах в Свердловской области 8–13%.

Есть некоторые успехи и у «Гражданской платформы»: 27,7% у Игоря Новикова на выборах мэра города Жуковский (Московская область), 15,0% у Александра Захарова на дополнительных выборах в Ивановскую городскую Думу.

Относительно успешным оказалось и единственное участие в выборах Российского общенародного союза: его кандидат, Виталий Ананьев, получил 29,8% на дополнительных выборах в Ульяновскую

городскую Думу. А вот «Умная Россия» отличилась на выборах главы Шелеговского сельского поселения Кировской области: ее кандидат, 22-летний студент из Кирова Артем Светлаков, собрал 26,8% (впрочем, в абсолютных числах это всего 76 голосов).

Неплох дебют Аграрной партии России: оба ее кандидата получили на выборах муниципальных депутатов более 10% – Юрий Мамонтов в Новосибирском районе Новосибирской области (14,9%), Игорь Дедюхин в Шигонском районе Самарской области (11,5%).

Кандидаты от других партий выступили в процентном отношении гораздо хуже. У Партии пенсионеров России наилучший результат – 8,7%, у «Коммунистов России» – 6,9%, у Народной партии «За женщин России» – 6,0%, у остальных партий результаты не превышали 5%.

Не ошиблись ли с реформой?

Что планку численности партий, которая на начало 2012 года составляла 40 тыс. членов, нужно было снижать – в этом, кажется, ни у кого сомнений не было. Но не слишком ли резко снизили? Даже из уст некоторых представителей либерального лагеря слышно недоумение: 500 членов – это несерьезно.

Разумеется, 500 членов для федеральной партии – это мало. Но это совсем не значит, что с выбором числа ошиблись. И не надо думать, что федеральная партия обязательно должна быть многочисленной. Как отмечают политологи, время массовых партий прошло. И сегодня, по оценкам экспертов, для партии общероссийского уровня достаточно иметь 2–3 тыс. членов.

Но не следует ли из этого, что планка численности должна быть все же выше: хотя бы на уровне 2 тыс.? Нет – по крайней мере, по двум причинам.

Во-первых, у партии должен быть запас прочности перед контролирующими органами: они ведь непременно найдут у оппозиционеров какие-нибудь нарушения – кого-то не так оформили, кто-то не тут живет и т.п. Кроме того, часть партийных активистов может по разным причинам, в том числе и из страха перед работодателем, не захотеть оформлять членство.

Во-вторых, партии важно как можно быстрее оформиться, получить право участвовать в выборах. И для этого планка должна быть ниже оптимальной. Потом, постепенно, занимаясь активной деятельностью, она привлечет новых членов и ее численность вырастет.

На самом деле нет ничего страшного, если партий будет слишком много – пусть даже 100 и больше. Со временем все это утрясется.

Другое дело, что нежелательно, чтобы так много партий участвовало в одних и тех же выборах. Ведь это затрудняет выбор избирателям, растаскивает их голоса, осложняет ведение агитации серьезным партиям. Но это связано не столько с числом зарегистрированных партий, сколько с правилами доступа партий на выборы.

Полагаю, что ошибка заключалась не в либерализации закона о партиях, а в одновременном освобождении всех партий от сбора подписей. И эту ошибку уже многие осознали. Недавно нам сообщили, что парламентские партии вышли с инициативой вернуть сбор подписей для допуска новых партий на выборы в Госдуму. И со стороны президентской администрации эта инициатива «встретила понимание».

Однако будет очень плохо, если сейчас вновь шарахнутся в другую крайность и вернуться к прежним правилам регистрации, которые позволяли творить произвол и отсеивать неугодные партии. Полагаю, что нужно искать «золотую середину». То есть отказаться от заявительного порядка регистрации списков любых партий, но при этом предусмотреть комплекс компенсационных мер.

С одной стороны, необходимо освободить от сбора подписей не только парламентские партии и даже не только семь старых партий. Желательно также избавить от этого те новые партии, которые будут иметь хотя бы относительный успех на региональных выборах: скажем, получат более 3% голосов не менее чем в 10 регионах.

С другой стороны, необходимо существенно облегчить условия регистрации для остальных: восстановить возможность регистрироваться на основании избирательного залога; увеличить допустимую долю брака в подписных листах с 5 до 20%; сократить перечень оснований для признания подписей недействительными; требовать от экспертов, бракующих подписи, подробного обоснования; децентрализовать проверку подписей (чтобы их проверяли не ЦИК, а комиссии субъектов РФ или даже территориальные избирательные комиссии).

Ожидания и реальность

Каков же результат партийной реформы?

Прежде чем обсуждать этот вопрос, следует ответить на другой: а чего можно было ожидать?

Я полагаю, что было два аспекта ожиданий. Один связан с выборами по партийным спискам, другой – с выборами по мажоритарной системе.

Эксперты в период 2008–2011 годов неоднократно отмечали, что созданная под руководством кремлевских политтехнологов система из семи партий – искусственная и не отражает всего спектра политических предпочтений российских избирателей. Это подтверждалось и социологами. Так, согласно опросу Левада-Центра, проведенному в сентябре 2011 года, 28% респондентов не считали ни одну из семи существовавших тогда партий выразителями их интересов.

Можно было предполагать, что у значительной части избирателей (около четверти) есть потребность в новых партиях. И соответственно ожидать, что новые партии получат на выборах по партийным спискам значительную поддержку.

Однако 14 октября 2012 года этого не произошло. Если не считать тех особых случаев, когда одна–две новые партии выступили особенно успешно благодаря соответствующему составу кандидатов (в Карачаевске, Березовском, Каменске-Уральском), суммарный результат новых партий оказался совсем небольшим: 12,7% во Владивостоке (7 партий), 9,0% в Краснодарском крае (10), 8,6% в Твери (6), 7,5% в Северной Осетии (12), 7,1% в Петропавловске-Камчатском (6); в других регионах и городах еще ниже.

10 марта 2013 года в Узловой 4 новые партии получили в сумме всего 14% даже при отсутствии в избирательном бюллетене «Справедливой России».

Иными словами, потребность избирателя в новых партиях оказалась заметно ниже, чем можно было ожидать.

Также можно было думать, что с появлением новых партий повысится активность избирателей, у которых будет больше возможностей для выбора. Однако и этого в основном не произошло. Там, где сравнение с предыдущими выборами наиболее корректно, показатель явки даже снизился (в Сахалинской области с 30,6% 12 октября 2008 года до 27,5% 14 октября 2012 года).

Все это можно объяснить двумя факторами. Во-первых, избиратели, которых не удовлетворяют старые партии, по-видимому, в значительной степени разочарованы в самом институте выборов. И потому партийная реформа без коренной реформы избирательного законодательства и правоприменительной практики не могла серьезно повлиять на эту часть электората.

Кроме того, можно предположить, что эти не удовлетворенные старыми партиями избиратели в значительной степени относятся к той части электората (составляющей 20–30%), которая участвует только в федеральных выборах, но игнорирует выборы региональные и особенно муниципальные. В этом случае потребность в новых партиях должна будет проявиться лишь на выборах в Государственную Думу.

Во-вторых, следует обратить внимание на спектр новых партий, участвовавших в октябрьских выборах. Представляется, что у разочарованного избирателя есть потребность именно в партиях, которые мы относим к истинно политическим. Однако в октябрьских выборах имели право участвовать только 4 такие партии. Сейчас ситуация немного лучше. Из 32 новых партий, получивших право участвовать в выборах, к политическим мы относим 11. И можно надеяться, что к июню, когда начнется кампания по выборам 8 сентября 2013 года, их число еще вырастет.

Что касается выборов по мажоритарной системе, то основное ожидание проистекало не только из партийной реформы, но и из сопутствовавшего ей изменения избирательного законодательства, благодаря которому кандидаты от всех партий (в том числе и новых) были освобождены от сбора подписей. При этом правила регистрации по подписям остаются предельно жесткими, позволяющими при желании отказываться в регистрации любому неугоднему кандидату, что и продемонстрировали октябрьские выборы: отсеив среди самовыдвиженцев на выборах депутатов представительных органов региональных центров составил 73,4%.

В связи с этим можно было ожидать, что сильные оппозиционные кандидаты предпочтут выдвижение от новых партий, не вызывающих аллергии у избирателя, самовыдвижению, которое связано со значительно большим риском отказа в регистрации. Соответственно и новые партии должны были искать таких кандидатов и делать ставку на них. Однако на октябрьских выборах это еще не было заметно. Сейчас данный эффект начинает проявляться в отношении двух партий – Российской партии пенсионеров за справедливость и «Гражданской платформы» (обе в октябрьских выборах еще не имели права участвовать). Можно полагать, что на сентябрьских выборах нынешнего года все это скажется в большей степени. При этом в отличие от выборов по партийным спискам более востребованными могут оказаться политтехнологические партии со всеядными названиями.

В целом можно сделать вывод, что от партийной реформы не следовало ждать быстрых результатов. Впрочем, в условиях, когда на выборах по-прежнему доминирует административный ресурс, долговременные последствия партийной реформы также могут оказаться мало-значительными.

Есть 72 партии, но партийная система по-прежнему ненормальная⁴⁰

На днях получил изданный Конституционным Судом сборник материалов проведенной в сентябре прошлого года международной конференции «Политические партии в демократическом обществе: правовые основы организации и деятельности». В нем есть и моя статья «Проблемы законодательного регулирования участия политических партий в выборах», которую я по своему обыкновению тут же разместил на своем сайте⁴¹.

Сейчас мне захотелось посмотреть, что изменилось за 10 месяцев после написания этой статьи.

К середине сентября прошлого года была зарегистрирована 31 новая партия, и 5 партий получили отказы в регистрации. Отказы тогда еще не выглядели тенденциозными, и я выражал умеренную надежду, что практика отказов по политическим мотивам уходит в прошлое. Но одновременно выражал и опасения, поскольку в законе о партиях сохранились все те же расплывчатые основания для отказов в регистрации.

Теперь уже ясно, что оправдались опасения, а не надежда. Всего стадию регистрации прошли 67 новых партий (из них 3 регистрацию уже утратили; и на данный момент вместе с 7 старыми партиями и восстановленной РПР-ПАРНАС зарегистрированными значатся 72 партии, из них 57 имеют право участвовать в выборах).

Однако и число отказов в регистрации достигло 29, то есть один отказ примерно на две регистрации. Но дело не только в количестве. Не проходят регистрацию партии, связанные с протестным движением: отказы получили «Народный альянс», «Новая Сила» и Национально-Демократическая Партия, приостановлена регистрация «Партии 5 декабря». Отказано в регистрации и партии «Свобода и Народовластие» известного политика Виктора Черепкова.

То есть мы видим, что не регистрируют партии, намеренные серьезно заниматься политикой. А кто проходит регистрацию? Среди 67 зарегистрированных новых партий можно увидеть лишь около десятка тех, кто стремится стать серьезной партией. Скажем, на сентябрьских выборах по последним данным из 54 партий, имеющих право участво-

⁴⁰ Опубликована в Интернете: <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1126640-echo/>, 31.07.2013.

⁴¹ <http://lyubarev.narod.ru/elect/ppdo.htm> (см. в настоящем сборнике, с. 51).

вать в этих выборах, одна (Партия Дела) вообще не выдвинула ни одного списка и ни одного кандидата, еще 21 (в основном это партии, созданные кремлевскими политтехнологами) выдвинули один–два списка и ничтожное количество одномандатников.

Но есть еще 8 партий, которые достаточно активны, но при этом только засоряют электоральное пространство фейковыми списками. Это явление проявилось уже год назад на октябрьских выборах, и я на него тогда обращал внимание. Но в прошлом году еще можно было думать, что это связано с их неподготовленностью: партии только успели зарегистрироваться, а тут уже назначены выборы; ну и выдвинули по быстрому как могли.

Но теперь прошел год, можно было подготовиться. А технология все та же: берутся одни и те же люди, и из них формируются списки в самых разных регионах и городах (подробности можно увидеть в нашем недавнем обзоре⁴²). Только списков стало больше: в прошлом году эту технологию использовали 6 партий, которые в совокупности выдвинули 33 фейковых списка. Теперь таких партий 8 – это 7 богдановских (ДПР, СДПР, НПР, КПСС, «Гражданская позиция», «Союз горожан» и «Родная страна») плюс рязанская «Гражданская сила». И теперь только на региональных выборах (муниципальные мы еще не успели проанализировать) выдвинуто 74 фейковых списка. Из них в 61 нет ни одного жителя соответствующего региона!

Разумеется, это результат того, что партии освобождены от сбора подписей. Выдвинуть и зарегистрировать список стало просто и дешево. А богдановцы тут еще упростили себе работу: все семь партий назначают в регион одного и того же уполномоченного, который и привозит туда документы на семь списков. Хорошая у них конкуренция между собой!

В результате в ряде регионов зарегистрировано или будет зарегистрировано около 20 списков, что сильно затрудняет выбор избирателей, запутывает их (особенно с учетом похожих названий). Но дело тут не в том, что стало много партий. На самом деле в большинстве регионов не так много элитных групп, способных самостоятельно выступить на выборах под каким бы то ни было брендом. Не более 10–15. И присланные из Москвы фейковые списки сильно влияют на число участников выборов. Так, в Бурятии 8 фейковых списков (из 23 выдвинутых),

⁴² <http://komitetgi.ru/analytics/756/>

по 7 таких списков в Калмыкии и Чечне, Забайкальском крае, Архангельской, Кемеровской, Смоленской и Ульяновской областях.

Вот такая партийная система получилась у нас в результате медведевских реформ. Скорее всего, к этому авторы реформы и стремились.

Итоги регистрации политических партий в 2013 году: сбываются самые пессимистические прогнозы⁴³

Одним из требований массовых митингов в декабре 2011 года было: «регистрации оппозиционных партий, принятия демократического законодательства о партиях». Первоначально казалось, что это требование (единственное) хотя бы частично выполнено. Президент Медведев в том же декабре предложил снизить барьер численности партий с 40 тысяч до 500 человек. И довольно быстро – в апреле 2012 года – это предложение было оформлено в виде федерального закона.

Однако уже тогда мы высказывали тревогу, обращая внимание на то, что в законе сохранились все те же основания для отказов в регистрации, которыми Минюст пользовался и прежде. И я тогда писал: «власть оставила себе возможность отказывать в регистрации любой неугодной партии. И поэтому сохраняется опасность, что серьезные партии будут получать отказ в регистрации, а несерьезные регистрироваться в массовом порядке»⁴⁴.

Сегодня мы видим, что пессимистические прогнозы сбываются. Вот статистика, основанная на данных с сайта Минюста (к сожалению, сайт Минюста недостаточно информативен, и потому возможны некоторые неточности, но сути они не меняют).

В 2012 году (точнее, за период с мая 2012 года до конца 2012 года) были зарегистрированы 46 политических партий. И при этом отказано было 9 партиям. Большинство «отказников» были никому не известны, и названия партий не свидетельствовали об их серьезности (исключениями были лишь «Свобода и Народовластие» Черепкова, да еще, пожалуй, Пиратская партия России).

То есть по итогам 2012 года могло показаться, что идет нормальный процесс регистрации новых партий. Но дело в том, что значительная часть партий среди быстро (в течение нескольких месяцев после «либерализации») созданных – были политтехнологическими проектами (и среди них довольно многие были созданы кремлевскими политтехнологами на базе общественных объединений, примкнувших к ОНФ, что можно было сделать достаточно скоро).

А вот в 2013 году картина совершенно иная. Зарегистрировано только 28 партий. И 28 партиям в регистрации отказано.

⁴³ Опубликована в Интернете: <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1237286-echo/>, 13.01.2014.

⁴⁴ <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/870692-echo/> (см. в настоящем сборнике, с. 12).

Что это? Минюст по ходу дела поменял «правила игры», стал более требователен? Или изменился контингент заявителей: стало больше не-серьезных партий, не умеющих правильно оформлять документы? Или наоборот: стало больше серьезных партий, которые «нежелательно» регистрировать?

Если посмотреть на списки, можно сделать вывод в пользу третьего варианта. Отказы получили все партии, связанные с Координационным советом оппозиции: «Народный альянс», Партия 5 декабря, Национально-демократическая партия. Плюс еще некоторые партии, связанные с протестным движением: «Новая сила» и вновь Пиратская партия России. Также вновь отказано партии «Свобода и народовластие».

При этом регистрируются партии, не способные выдвинуть больше одного списка, когда выборы проводятся в более чем в двух десятках регионов. Или выдвигающие списки из одних и тех же людей. Регистрируются партии, не способные получать на выборах более 0,5% голосов.

Недавно мы узнали⁴⁵, что Минюст не считает возможным регистрировать партию с названием «Пиратская». Ладно, я бы понял их логику, если бы они не зарегистрировали (пусть и с третьего раза, в данном случае это неважно) партию «Самодержавная Россия». Я не понимаю, как идея самодержавия может уживаться с 1-й и 3-й статьями Конституции РФ.

Видимо, «Самодержавная Россия» представляет меньшую угрозу режиму, чем Партия 5 декабря или «Народный альянс».

⁴⁵ http://www.echo.msk.ru/blog/pirate_jack/1232954-echo/

Раскол в РПР-ПАРНАС: нет условий для цивилизованного развода⁴⁶

Интервью Владимира Рыжкова, опубликованное 4 февраля в Газете.ру⁴⁷, позволяет понять, что главная причина раскола в РПР-ПАРНАС – разные видения лидерами стратегии партии. И если бы это происходило в стране с нормальным законодательством и правоприменением в области политических партий, то ничего страшного и экстраординарного в таком расколе не было бы. Раз у лидеров различное видение стратегии, им нет смысла оставаться в одной партии. Была одна партия – стало две, событие не такое уж редкое в демократических странах.

Но действие происходит в России. И здесь такие события приобретают другие черты.

Два года назад закон о партиях был вроде бы либерализован. Тем не менее, все репрессивные нормы в нем остались. В том числе и положение, позволяющее ликвидировать партию, если в ней окажется менее 42 региональных отделений.

И сейчас над РПР-ПАРНАС нависла некоторая угроза. Впрочем, на мой взгляд, при нормальном развитии событий угроза не столь велика, и можно надеяться, что руководство партии с ней справится. Если только власть не начнет действовать беспредельно, как она умеет (и как она вела себя в отношении той же РПР в 2005–2007 годах).

Стоит отметить еще один момент. Только что думский комитет одобрил поправку, которая делит все партии на две категории: 1) те, которые попадают на выборы в Госдуму без подписей, и 2) те, которым придется для участия в этих выборах собирать подписи. РПР-ПАРНАС попадает в первую категорию – благодаря в первую очередь Борису Немцову, который возглавлял список, преодолевший 5%-ный барьер на выборах в Ярославскую областную Думу. И потому РПР-ПАРНАС теперь не одна из 65 партий, имеющих право участвовать в выборах, а одна из 12 партий, имеющих льготу на выборах в Госдуму (и кто может поручиться, что это правило не будет распространено и на другие выборы).

Так что я не завидую Владимиру Рыжкову: на нем тяжелейшая ответственность – если его уход приведет к уничтожению РПР-ПАРНАС, ему это не простят очень многие, и он уже не отмоется от обвинений в «работе на Кремль».

⁴⁶ Опубликована в Интернете: <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1255270-echo/>, 9.02.2014.

⁴⁷ http://www.gazeta.ru/politics/2014/02/04_a_5881461.shtml

А какие перспективы у Владимира Рыжкова по созданию новой партии? Тут опять приходится напоминать, что сейчас происходит в сфере партийной регистрации. Ситуация за последний год ужесточилась, о чем я недавно писал: отказывать в регистрации стали чаще, чем регистрировать – и это в первую очередь относится к оппозиционным партиям⁴⁸. И если Рыжков и его сторонники попытаются создать новую оппозиционную партию, их ждут неизбежные трудности. А если новая партия будет легко и быстро зарегистрирована, она будет воспринята как очередной «кремлевский проект».

В общем, ситуация напоминает семейный развод в условиях, когда невозможно разделить старую жилплощадь и мало перспектив приобрести новую.

⁴⁸ <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1237286-echo/> (см. в настоящем сборнике, с. 86).

Правовое государство – ключевой вопрос⁴⁹

Так совпало: сегодня несколько постов как будто на разные темы, а я их воспринимаю как написанные об одном. Имею в виду статью Евгения Гонтмахера «На взбесившемся принтере далеко не уедешь»⁵⁰, которая посвящена кризису партийной системы («партийному тупику»), и пост Льва Шлосберга «Кнопкодавство»⁵¹ – о том, как Псковское областное Собрание депутатов (и не только оно) превращается в «машину для голосования». А дальше как-то сами собой добавляются пост Константина Сонины «Чисто экономические сомнения»⁵² (о том, что политическая ситуация напрямую влияет на экономическую) и пост Вадима Ключванта «Могло быть лучше!»⁵³, в которой приговор по «болотному делу» оценен как неправовой.

Видимо, это наложились на мои мысли, связанные с работой: я сейчас готовлю книгу о выборах 8 сентября 2013 года. И только что просматривал списки кандидатов от партий в региональные парламенты и горсоветы региональных центров. На самом деле ничего нового: в основном руководители коммерческих организаций. Еще много врачей, в основном тоже из руководящего состава. И гораздо меньше тех, кому гораздо сподручнее было бы идти в депутаты: юристов, работников науки и высшей школы, сотрудников некоммерческого сектора. Думаю, что среди избранных депутатов соотношение еще резче. И не только при выборах по партспискам: недавно Борис Надеждин отметил, что в Чехове по мажоритарной системе избрали почти исключительно руководителей организаций.

Будет ли руководитель коммерческой структуры в парламенте хорошим представителем граждан? Нет, представительство интересов граждан у него как минимум на третьем месте. На первом – коммерческие интересы собственной организации. На втором – угождение власти, от которой в той или иной степени зависит положение его организации.

Вот мы и имеем органы, которые лишь формально называются «представительными» – Госдуму, которую правомерно называют «принтером» (зря только – «взбесившимся»), он на самом деле хорошо

⁴⁹ Опубликована в Интернете: <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1266320-echo/>, 25.02.2014.

⁵⁰ <http://www.echo.msk.ru/blog/gontmaher/1265816-echo/>

⁵¹ http://www.echo.msk.ru/blog/schlosberg_lev/1266028-echo/

⁵² <http://www.echo.msk.ru/blog/ksonin/1265948-echo/>

⁵³ http://www.echo.msk.ru/blog/vadim_klyuvgant/1266010-echo/

управляем), региональные парламенты, где постепенно внедряется все то же «кнопкодавство», ниже – муниципальный уровень примерно такого же качества.

И какими могут быть в таких условиях политические партии? Тут слово «политические» напрашивается взять в кавычки. Дело в не мировых тенденциях, о которых пишет Гонтахер: да, идеологические различия в демократических странах постепенно размываются, но они не исчезают совсем. А у нас они уже по факту исчезли, если политические активисты могут запросто перебежать из правой партии в левую. Просто партии оказываются в таком положении, что большая часть региональных отделений сдается внаем коммерческим структурам, которым нужно лоббировать свои интересы в областных и городских думах.

Причин тут много, но, я думаю, есть одна фундаментальная: мы очень далеки от того качества, имя которому – *правовое государство*. И, похоже, не только не приближаемся к нему, а все больше отдаляемся.

Все очень просто. Если в стране есть законы, единые правила, которым подчиняются все, тогда роль законодательных органов очень высока. У них есть авторитет; граждан заботит, чтобы в эти органы избирались те, кто способен выражать их интересы путем принятия нужных законов. И в них избираются те, кто хочет и умеет работать над законами.

Если единых правил нет, если от правоприменителей зависит, как будет работать закон в отношении конкретных людей и конкретных коммерческих структур, то главной властью становятся именно применители – и в первую очередь исполнительная власть. А в законодательные органы будут стремиться главным образом те, кому нужно лоббировать свои коммерческие интересы. Соответственно не может быть политических партий в подлинном смысле этого понятия.

Результат – системная коррупция и отсутствие у граждан возможностей влиять на власть. Что при этом происходит с экономикой – об этом не раз писали ведущие экономисты.

Итак, диагноз я вижу именно такой. А как лечить? Есть много рецептов – реформа избирательной системы, партийная реформа, изменение полномочий законодательных органов. Это все нужно, но без главного больших эффектов не даст.

Судебная реформа – это, видимо, ближе. Но и тут не так форма важна, как содержание. Главная же проблема в том, что движение в сторону правового государства возможно только при активном участии

большого числа граждан, а не только нескольких тысяч чиновников и депутатов.

Я знаю, что мне сейчас начнут писать: при этой власти никакого движения к правовому государству ожидать не приходится. На это могу ответить только одно: сменить власть легче, чем поменять систему. На самом деле ясно, что простого рецепта нет. И нет даже уверенности, что болезнь излечима. Но без понимания диагноза излечиться гораздо труднее.

Партийное строительство в 2012–14 гг.⁵⁴

Реформа 2012 г. привела к резкому подъему партийного строительства – четвертому за последние 25 лет. Первый имел место в 1990 г., после отмены 6 статьи Конституции СССР, второй – в 1993 г., после введения смешанной системы на парламентских выборах; третий – в 2001–03 гг., после принятия закона «О политических партиях»⁵⁵.

«Партийный бум» 2012 г. оказался самым интенсивным, чему способствовал ряд институциональных факторов.

Во-первых, в стране действовало всего семь партий, причем все три непарламентские (особенно «Правое дело») пребывали не в лучшем состоянии.

Во-вторых, партии занимали исключительное положение в избирательной системе. По пропорциональной системе избирались не только Государственная Дума и региональные парламенты, но и представительные органы крупных муниципальных образований. При этом списки на муниципальных выборах с 2009 г. могли выдвигать только партии.

В-третьих, кандидаты от партий, в том числе и новых, были освобождены от сбора подписей избирателей. В условиях, когда регистрация по подписям являлась для оппозиции практически непреодолимым препятствием, такая льгота превращала партии в поставщиков услуг по выдвижению кандидатов⁵⁶. Правда, впоследствии оказалось, что предложение на этом рынке значительно превышает спрос.

Еще одно отличие от периода 2001–03 гг. заключалось в том, что в то время процесс партийного строительства был растянут. Закон о партиях приняли летом 2001 г., но положение об исключительном праве партий выдвигать кандидатов на федеральных и региональных выборах вступило в силу только через два года. Кроме того, на региональных

⁵⁴ Опубликовано в кн.: Партийная реформа и контрреформа 2012–2014 годов: предпосылки, предварительные итоги, тенденции / Под ред. Н.А. Борисова, Ю.Г. Коргунюка, А.Е. Любарева, Г.М. Михалевой. М.: КМК, 2015. С. 63–71.

⁵⁵ Подробнее о процессах партийного строительства в 1990-х и 2000-х гг. см. Коргунюк Ю.Г. Современная российская многопартийность. М., 1999; Коргунюк Ю.Г. Становление партийной системы в современной России. М., 2007; Кынев А.В., Любарев А.Е. Выборы и партии в современной России: Эволюция и деволуция. М., 2011.

⁵⁶ Любарев А.Е. Перспективы развития партийной системы в свете политических реформ 2012 г. // Партии и выборы: вчера, сегодня, завтра / Под ред. Ю.Г. Коргунюка и Г.М. Михалевой. М.: КМК, 2012. С. 131–138; Любарев А.Е. Проблемы законодательного регулирования участия политических партий в выборах // Политические партии в демократическом обществе: правовые основы организации и деятельности. Материалы международной конференции. Санкт-Петербург, 27–28 сентября 2012 г. / Под ред. В.Д. Зорькина. М., 2013. С. 166–172.

выборах пропорциональная система сделалась обязательной только в 2003 г. Ближайшие выборы в Государственную Думу проходили тоже только в 2003-м. Поэтому создателям партий можно было особо не спешить.

На этот раз регистрацию необходимо было пройти уже к июлю 2012 г., чтобы успеть принять участие в едином дне голосования 14 октября. Те, кому это не удалось, стремились успеть к следующему, назначенному на март (в октябре 2012 г. был отменен, а единый день назначен на 8 сентября 2013 г.).

В итоге если в 2001–03 гг. полный цикл регистрации смогли пройти 44 партии (половина из них преобразовалась из ранее существовавших объединений), то к началу июля 2013 г., через 15 месяцев после вступления поправок в силу, право участвовать в выборах имели 46 новых партий, через два года после реформы их число выросло до 59, а к началу избирательной кампании 2014 г. (4 июня) – до 61.

Этапы партийной регистрации

В соответствии с законодательством процесс создания и регистрации партии проходит в несколько этапов. На первом формируется оргкомитет по подготовке учредительного съезда (о чем уведомляется Минюст). Если партия создается путем преобразования общественного объединения, подготовку съезда осуществляет его руководящий орган. Учредительный или преобразовательный съезд должен быть проведен в течение года после уведомления.

Второй этап – проведение учредительного или преобразовательного съезда, собраний или конференций региональных отделений, подготовка документов для регистрации партии. На все это выделяется не более полугода.

Третий этап – подача документов в Министерство юстиции и их проверка, по результатам которой Минюст может либо отказать в регистрации, либо приостановить ее, дав время на устранение недостатков, либо зарегистрировать партию. В последнем случае документы направляются в Федеральную налоговую службу, которая вносит соответствующую запись в Единый государственный реестр юридических лиц (ЕГРЮЛ). На это отводится месяц.

Последний, четвертый, этап – регистрация региональных отделений партии не менее чем в половине субъектов РФ. На это дается полгода, не считая месяца, выделяемого на пересылку документов в Минюст. Если регистрация регионального отделения приостанавливается

или отказ в регистрации оспаривается в суде, срок продлевается. Если партия успевает зарегистрировать необходимое число региональных отделений, она становится полноценной партией и получает право участвовать в выборах – после этого ее уже так просто не ликвидировать. Если не успевает, то теряет регистрацию.

Партийное строительство в первой половине 2012 г.

Оживление партийного строительства наблюдалось уже во время прохождения соответствующего закона через Государственную Думу. О реформе было объявлено в президентском Послании Д.А. Медведева Федеральному Собранию 22 декабря 2011 г. На следующий день проект закона уже был внесен в Госдуму, 28 февраля 2012 г. принят в первом чтении, 20 марта – во втором, 23 марта – в третьем. 28 марта его одобрил Совет Федерации, а 2 апреля подписал президент.

Следует отметить, что попытки создания новых партий имели место и в 2005–11 гг.: только с мая по ноябрь 2011 г. учреждены 17 оргкомитетов. Однако получить регистрацию не удалось ни одной новой партии (правда, в 2009 г. было зарегистрировано «Правое дело», но его никак нельзя отнести к «новичкам»).

В декабре 2011 г. появилось еще четыре оргкомитета (из них два – после 22 декабря), в январе 2012 г. – шесть. «Вертикальный взлет» начался в феврале 2012 г. – за этот месяц было создано 34 оргкомитета, в марте – 52, в апреле – 70⁵⁷. Затем интенсивность появления оргкомитетов снизилась, так как у созданных позже не было шансов успеть к октябрьским выборам. Тем не менее в мае–июле 2012 г. был создан 61 оргкомитет, в августе–декабре – еще 57, а всего за 2012 г. – 280.

В отличие от создания оргкомитета, не требующего серьезных усилий, проведение учредительного съезда связано со значительными организационными и финансовыми издержками. Неудивительно, что большинство заявок на создание партии не преодолело стадию намерений. Из тех оргкомитетов, которые были созданы в 2012 г., съезды сумели провести не более ста, остальные прекратили «деятельность» по истечении годичного срока.

Случаев преобразования общественного объединения в партию было значительно меньше, регистрацию как партий получили только семь объединений: Российский общенародный союз (преобразовательный съезд прошел еще 17 декабря 2011 г.), Российская экологическая

⁵⁷ На самом деле, по-видимому, их было немного больше: информация о некоторых оргкомитетах, быстро проведших съезды, оказалась недоступной.

партия «Зеленые», «Коммунисты России», «Гражданская сила», Российская партия пенсионеров за справедливость, «Демократическая правовая Россия» и «Отчизна» (две последние зарегистрированы уже в 2013 г.).

Процесс регистрации партий (май–июль 2012 г.) поражал своей скоростью. В мае регистрацию получили 8 партий, в июне – 15, в июле – 6; итого 29⁵⁸. Из них 19 в период с 5 по 16 июля получили право участия в выборах. С учетом семи «старых» партий и восстановленной РПР-ПАРНАС число потенциальных участников октябрьских выборов достигло 27.

После проведения съезда партия должна провести собрания или конференции региональных отделений и подготовить большой массив документов. На это требуется как минимум несколько дней, а в реальности около двух недель. После этого в течение месяца Минюст должен зарегистрировать партию. Однако были случаи, когда между съездом и внесением записи в ЕГРЮЛ проходило не более 20 дней: «Новая Россия» (12 дней), «Молодая Россия» (15), «Города России» (17), Партия свободных граждан (19), «Гражданская платформа» (19), Партия пенсионеров России (20)⁵⁹. Такое возможно только при крайне доброжелательном отношении со стороны Министерства юстиции.

Почти молниеносной была и регистрация региональных отделений ряда партий (территориальным органам Минюста на это тоже отведен месяц). У 9 партий между внесением записи в ЕГРЮЛ и получением права участия в выборах прошло меньше 30 дней: у «Умной России» – 19, у «Коммунистов России» – 22, у «Партии за справедливость!» – 23, у Аграрной партии России – 25, у РЭП «Зеленые» – 27, у Политической партии социальной защиты – 27, у «Молодой России» – 28, у «Новой России» – 29, у «Городов России» – 29.

В наиболее короткий срок дистанцию от проведения съезда до получения права участия в выборах прошла «Новая Россия» – всего за 41 день. У «Молодой России» этот показатель составил 43 дня, у «Городов России» – 46, у «Партии за справедливость!» – 51, у Партии пенсионеров России и Партии свободных граждан – 52, у Аграрной партии России – 53, у «Умной России» – 54. Впоследствии никто подобных рекордов уже не ставил: после сентября 2012 г. быстрее всех дистанцию про-

⁵⁸ Дата регистрации фиксируется по внесению записи в ЕГРЮЛ.

⁵⁹ Информация о датах проведения съезда и внесении записи о партии в ЕГРЮЛ взята с сайта Минюста (<http://minjust.ru/nko/gosreg/partii>).

шли Российская партия садоводов (86 дней) и Казачья партия РФ (117), у остальных это заняло гораздо больше времени.

Что же за партии оказались самыми «шустрыми»? Шесть из них – Демократическая партия России, Народная партия России, Социал-демократическая партия России, Коммунистическая партия социальной справедливости (КПСС), «Союз горожан», Партия социальных сетей (впоследствии переименована в «Гражданскую позицию») – были созданы «Центром Андрея Богданова», их принадлежность к одному пулу четко дала о себе знать на выборах 14 октября 2012 г. и 8 сентября 2013 г. Это ярко выраженные политтехнологические партии. Свойственные этому типу признаки – краткая и невнятная программа, неизвестные лица в лидерах – наличествуют также у Партии свободных граждан и у Политической партии социальной защиты.

Пять партий были созданы на базе неполитических общественных объединений: Партия пенсионеров России (Союз пенсионеров России), «Города России» (Федеральный совет городов), «Новая Россия» (Союз «Чернобыль»), Аграрная партия России (АККОР), «Молодая Россия» (Ассоциация юристов России). Понятно, что создать партию с необходимым числом региональных отделений легче на базе уже имеющейся региональной сети. Важнее то, что эти общественные объединения имели и имеют явный провластный характер, а некоторые из них объявили о своем вхождении в Общероссийский народный фронт. Иными словами, это сателлиты «Единой России». К ним примыкает и «Умная Россия», созданная бывшим лидером движения «Наши». Неудивительно, что эти партии оказались рекорсменами по скорости регистрации.

Еще две партии можно отнести к спойлерам – «Коммунистов России» (спойлер КПрФ) и «Партию за справедливость!» (спойлер «Справедливой России»). Хотя создавшие их люди не скрывали собственных политических амбиций, власть оказывала им поддержку именно в расчете на спойлерские услуги.

Таким образом, из 19 партий, получивших к концу июля 2012 г. право участвовать в выборах, лишь три можно считать относительно самостоятельными – РЭП «Зеленые», «Альянс зеленых – Народная партия» и Народная партия «За женщин России».

Следует отметить, что многие из этих партий не отличались высокой электоральной активностью. Аграрная партия России вообще не участвовала в кампании 2012 г., да и в последующих была не особо активна. «Новая Россия» за три года выдвинула на выборах в заксобранья и представительные органы региональных центров всего один список и

двух кандидатов-одномандатников, Партия свободных граждан – три списка и 14 кандидатов по мажоритарной системе. Не проявили особой активности также «Молодая Россия», «Умная Россия», «Города России», Политическая партия социальной защиты. В 2013 г. заметно снизилась интенсивность деятельности Народная партия «За женщин России». Партии «богдановского пула» во многих регионах и городах выдвигали одинаковые списки «варягов» и почти не выставляли кандидатов в одномандатных округах. Наиболее активны были спойлеры – «Коммунисты России» и «Партия за справедливость!», – а также обе «зеленые» партии.

Кроме того, для данного этапа характерна тенденция восстановления ранее существовавших партий или использования их брендов. Так, прежними лидерами были восстановлены Демократическая партия России, РЭП «Зеленые», «Гражданская сила», Российский общенародный союз, Партия мира и единства (три последние были зарегистрированы в июне–июле, но право участвовать в выборах получили позже). В 2013 г. была восстановлена Партия возрождения России.

За некоторые бренды шла ожесточенная борьба. Возникло, в частности, сразу несколько оргкомитетов Аграрной партии России, победу среди которых одержал наиболее провластный. Партия пенсионеров России в скорости регистрации опередила Российскую партию пенсионеров за справедливость, созданную бывшим лидером Российской партии пенсионеров И. Зотовым. Популярностью пользовалось также название «Против всех». Проверенные бренды были взяты на вооружение Социал-демократической партией России, Народной партией России, отчасти Народной партией «За женщин России». Особенно же удачным оказалось использование аббревиатуры КПСС.

Партийное строительство с осени 2012 по июнь 2014 г.

В сентябре–декабре 2012 г. были зарегистрированы 17 партий, в январе–марте 2013 г. – 10, в апреле–июне 2013 г. – 11, в августе–декабре 2013 г. и в январе–июне 2014 г. – по 7, а всего с мая 2012 по июнь 2014 г. – 81. Из них 14 утратили статус, не сумев в установленный срок зарегистрировать региональные отделения.

С августа 2012 г. по май 2013 г. право участия в выборах получила 21 партия, в результате в выборах, назначенных в конце мая – начале июня, могли участвовать 48 партий. К 19 июня 2013 г. к ним прибавились еще 6 партий, и в выборах, назначенных после этой даты, могли участвовать 54 партии. За последующий год право участия в выборах

получили еще 15 партий, и в кампании 2014 г. могли участвовать 69 партий.

Среди партий, получивших во второй половине 2012 – первой половине 2013 г. право участвовать в выборах, были такие претенденты на самостоятельную роль, как «Гражданская платформа», Российская партия пенсионеров за справедливость и «Родина», проявившие самую высокую среди новых партий электоральную активность и достигшие наибольших успехов на выборах 2013 г.

Первое время Минюст не сообщал об отказах в регистрации. В октябре 2012 г. выяснилось, что их получили шесть партий. К началу апреля 2013 г. число отказов, по нашим данным, достигло 16. Затем соотношение регистраций и отказов существенно изменилось: с апреля 2013 по октябрь 2014 г. было зарегистрировано 25 партий, 37 получили отказ.

Такой резкий перепад в пропорциях трудно объяснить чем-либо иным, кроме как изменением подхода власти к регистрации партий. Об этом же свидетельствует и увеличение сроков прохождения регистрации. Если для партий, зарегистрированных в 2012 г., среднее время от съезда до получения права участвовать в выборах составляло 100 дней, то для тех, кто получил право участвовать в выборах 2013 г., – уже 241.

О том, с какими проблемами сталкивались партии при регистрации региональных отделений, в марте 2013 г. писал лидер «Демократического выбора» В.С. Милов (у ДВ от проведения съезда до получения права участвовать в выборах прошло 312 дней): «Основная составляющая бодания с региональными управлениями Минюста по регистрации региональных отделений – вовсе не внутренние документы отделения (протокол собрания, список членов партии), а некий внутренний минюстовский формуляр, который нужно заполнить для подачи заявления о регистрации, – так называемая «форма РН-0001». Это толстая пачка документов, которую нужно заполнить и частично нотариально заверить, и основные претензии обычно предъявляются именно к заполнению этой самой «формы РН-0001». Избежать этих претензий практически невозможно, поскольку, увы, у Минюста не существует единых требований к регионам по ее заполнению, и в разных регионах мы сталкивались с совершенно взаимоисключающими и противоположными требованиями – кто должен быть заявителем (местное лицо или представитель федерального руководства партии), заявление должно быть подписано председателем или исполнительным директором партии, как называть отделение – Вологодское региональное отделение политической партии «Демократический выбор» или региональное отделение полити-

ческой партии «Демократический выбор» в Вологодской области. В разных регионах требовали все это сделать по-разному и отвечали: «Нас это не волнует» на отсылки к противоположным требованиям других регионов. Были постоянные нестыковки в требованиях о том, что нужно заверять нотариально, на Камчатке, например, с нас потребовали нотариально заверить всю стопку подаваемых документов. Кстати, когда нашу партию регистрировали прошлым летом – и тоже приостанавливали регистрацию из-за придинок – то большинство замечаний (4 из 7) были не к документам партии, а к той самой пресловутой «форме РН-0001»⁶⁰.

При этом в п. 2 ст. 18 федерального закона «О политических партиях» четко прописано: «Территориальный орган не вправе требовать от политической партии представления документов, не предусмотренных пунктом 1 настоящей статьи для государственной регистрации регионального отделения политической партии». Поскольку «форма РН-0001» в число этих документов не входит, получается, что Минюст игнорирует требования закона.

Отметим, что в июне–июле 2012 г. территориальные органы Минюста зарегистрировали не менее 800 региональных отделений партий – в среднем по 10 отделений на ТО, по три рабочих дня на регистрацию одного отделения. Понятно, что в тот период не было физической возможности тщательно проверять все документы, однако изменение подхода к регистрации нарушает конституционный принцип равенства перед законом.

Но дело не только в чисто бюрократических проблемах. Напомним, что среди партий, которые регистрировались в первые месяцы после реформы, преобладали провластные объединения. Оппозиционные партии в основной своей массе проходили подготовительные этапы медленнее и в результате попали в «волну придинок».

Примечателен список партий, получивших отказ в регистрации. Среди них есть организации с экзотическими названиями и малоизвестными лидерами (Нетократическая партия России, Метагалактическая гражданская конфедерация России), а также партии, названия которых дублируют названия уже зарегистрированных. Однако немало и таких, которые связаны с протестным движением и/или возглавляются известными оппозиционными политиками: «Народный альянс» (партия сто-

⁶⁰ В. Милов. Про регистрацию региональных отделений партии «Демократический выбор». 11 марта 2013 г. (<http://demvybor.livejournal.com/481197.html> – режим доступа: 25.11.2014).

ронников А.А. Навального)⁶¹, Партия 5 декабря (лидер – член Координационного совета оппозиции С.К. Давидис), Национально-демократическая партия (лидеры – члены Координационного совета оппозиции К.А. Крылов и В. Тор), «Новая сила», Пиратская партия России, «Свобода и народовластие» (лидер – бывший мэр Владивостока, бывший депутат Госдумы В.И. Черепков). До февраля 2014 г. не была зарегистрирована ни одна партия, напрямую связанная с Координационным советом оппозиции; в феврале 2014 г. зарегистрирована Партия прогресса, но она и на конец октября 2014 г. не получила права участвовать в выборах.

При этом регистрацию прошло немало партий, почти не участвующих в выборах (или не способных получить более 1% голосов) и не проявляющих какой-либо иной активности.

Еще в 2012 г. мы указывали на то, что широкие и нечетко сформулированные основания для отказа в регистрации создают широкие же возможности для произвола и дискриминации. В связи с этим мы прогнозировали, что значимым политическим проектам по-прежнему будут ставиться препоны⁶². Сегодня можно констатировать, что наш прогноз сбылся.

⁶¹ После того как «Народному альянсу» дважды отказали в регистрации, партию возглавил сам А.А. Навальный, незадолго до этого получивший 28% голосов на выборах мэра Москвы. Однако Минюст оперативно удовлетворил просьбу партии «Родная страна» («богдановский пул») изменить ее название на «Народный альянс»; соответствующие документы, скорее всего, были оформлены задним числом. Сторонникам Навального пришлось заново собирать съезд и переименовываться в Партию прогресса.

⁶² Любарев А.Е. Перспективы развития партийной системы в свете политических реформ 2012 г. // Партии и выборы: вчера, сегодня, завтра / Под ред. Ю.Г. Коргунюка и Г.М. Михалевой. М.: КМК, 2012. С. 131–138.

Книга о партийной реформе 2012 года и «проклятые» вопросы⁶³

Вчера на площадке Комитета гражданских инициатив прошла презентация нашей коллективной монографии «Партийная реформа и контрреформа 2012–2014 годов: предпосылки, предварительные итоги, тенденции» (редакторы – Николай Борисов, Юрий Коргунюк, Галина Михалева и автор этих строк). Обсуждение получилось интересным. И откликов в прессе немало: вчера о нашей книге написали «Ведомости» и «Коммерсантъ», сегодня – МК, «Независимая газета» и Полит.ру.

Но почему-то удовлетворения нет. Реакция прессы на результат научных исследований (и уже не первый раз) напоминает старый анекдот, где одессит, ожидающий приезда Эйнштейна, пытается популярно изложить своему соседу теорию относительности: «Три волоса в супе – много, а на голове – мало». И получает в ответ: «И с этой старой хохмой он едет в Одессу?!».

Пожалуй, наиболее подробно и обстоятельно написал Егор Боратов в Полит.ру⁶⁴. И он верно отметил, что ради тривиального вывода о том, что партийная реформа оказалась выгодна «Единой России», не стоило писать книгу в 200 страниц.

Конечно, книга написана не ради этого вывода. В ней есть и богатый фактический материал, и результаты статистического анализа, которые могут послужить основой для дальнейших исследований тех, кто занимается политической наукой. И, как обычно, попытки ответов на «проклятые» вопросы.

Наверное, главный из этих «проклятых» вопросов, который обсуждается в книге: почему в России никак не удается создать нормальную партийную систему? И вот какие ответы звучат, и в каждом есть лишь доля правды.

1. Институт партий, характерный для демократического общества, трансплантирован в «неконгруэнтную» среду. Иными словами, российская среда не приспособлена для деятельности партий. Ответ слишком общий и в любом случае требует более подробной расшифровки.

2. Законодательство о партиях и о выборах постоянно меняется в угоду сиюминутным потребностям группы, стоящей у власти. В книге есть подраздел «Законодательство о выборах и партиях: четверть века метаний». Попытка найти логику в этих метаниях приводит именно к

⁶³ Опубликована в Интернете: <http://echo.msk.ru/blog/lyubarev/1563832-echo/>, 9.06.2015.

⁶⁴ <http://polit.ru/article/2015/06/08/eb080615/>

такому выводу: логика – в стремлении решать конъюнктурные, сиюминутные проблемы. Но нормальная партийная система не может сложиться в условиях таких постоянных метаний.

3. В стране не сложилось правовое государство. И этот фактор влияет как непосредственно, приводя к неравному отношению к партиям различной окраски правоприменительных органов (достаточно вспомнить, каким партиям не удалось прорваться через сито регистрации, при наличии десятков фэйковых партий, которые легко через это сито пробились), так и опосредовано. Я уже как-то писал, что отсутствие четких, единых для всех правил стимулирует бизнесменов идти во власть и для этого «покупать» целые партии или их региональные отделения⁶⁵.

Собственно книга написана по свежим следам партийной реформы 2012 года. Эта реформа породила очередной (четвертый, по нашим оценкам) всплеск партийного строительства. Сейчас этот всплеск можно считать завершенным: если за период с мая по июль 2012 года появились (то есть прошли полный цикл регистрации и получили право участвовать в выборах) 19 новых партий, с августа 2012 по июнь 2013 – 27, с июля 2013 по июнь 2014 – 15, то с сентября 2014 по май 2015 – всего 5. К тому же партии, появившиеся в последние два года, не внушают особых надежд.

И первый вывод, который можно сделать: формально конкуренция на выборах выросла, но на результатах это сказалось скорее отрицательно. Партии отнимают друг у друга голоса, и в выигрыше, главным образом, «Единая Россия». Вывод, как уже отмечено, довольно тривиальный.

За скобками остается сам процесс, который мы наблюдали в течение последних трех лет: создание десятков новых партий, их попытки найти свои электоральные ниши и получить поддержку избирателей. Впрочем, понятно, что процесс этот интересует только профессиональных политологов, а широкой публике важен лишь результат. Но если процесс создания новых партий, по нашей оценке, завершен, то процесс развития этих партий еще впереди – если он не будет прерван в результате очередного законодательного метания.

Наверное, всем очевидно, что не может в стране существовать 70 или более серьезных партий. Но смысл партийной реформы (который вкладывали в нее не провластные чиновники, а эксперты, эту реформу

⁶⁵ <http://echo.msk.ru/blog/lyubarev/1266320-echo/> (см. в настоящем сборнике, с. 91).

поддержавшие) не в том, чтобы действовала сотня партий, а в том, чтобы в результате свободной политической конкуренции сформировалась, выкристаллизовалась естественная, а не искусственная партийная система. Для этого на первом этапе и нужно, чтобы было несколько десятков партий, из которых потом путем естественного отбора выросло бы небольшое количество серьезных партий – может быть, пять, может быть, десять – как получится, но порядок примерно такой. А остальные несколько десятков либо тихо сойдут со сцены, либо будут продолжать виртуальное существование, никому особенно не мешая.

Правда, для этого нужно «всего лишь» два фактора: свободная конкуренция на выборах и стабильное законодательство. Увы, ни того, ни другого у нас нет.

Партийная система: испытание выборами⁶⁶

Больше месяца назад я прогнозировал, что в выборах депутатов Государственной Думы попытаются принять участие 40–50 партий из 74 имеющих на это право⁶⁷. Сегодня уже очевидно, что я сильно ошибся.

Обидно, когда твой прогноз не сбывается. Но еще обиднее «за державу». В данном случае – за партийную систему и за благие намерения тех, кто в 2011–2012 годах инициировал и поддерживал партийную реформу.

В журнале «Коммерсантъ Власть» за 4 июля вышла статья «Право на безучастие»⁶⁸. Статья эта написана явно раньше: в ней в будущем времени говорится о событиях, прошедших 24, 25 и 28 июня. Теперь уже картина гораздо яснее. Но главное – в этой статье, на мой взгляд, не совсем верно расставлены акценты.

ЦИК на своем сайте начала публиковать информацию о прошедших партийных съездах. По этой информации на 4 июля, съезды по выдвижению кандидатов и списков провели 18 партий, из них 11 партий, имеющих льготу при регистрации, и 7 такой льготы не имеющих. В этот список не попали «Альянс Зеленых» и Партия родителей будущего, съезды которых ЦИК не признает из-за несоблюдения порядка уведомления: Партия родителей будущего уже получила отказ в заверении списка одномандатников, о непризнании съезда «Альянса Зеленых» открыто сказала Элла Памфилова.

Более свежую информацию озвучила Элла Памфилова на заседании ЦИК 6 июля: «на сегодняшний день 24 из 74 партий, которые могли бы участвовать в избирательной кампании, в соответствии с законодательством уведомили Центризбирком о проведении своих съездов по выдвижению кандидатов и списков кандидатов. Из них уже 20 партий провели свои партийные мероприятия». Вероятно, обе партийно-нарушители в это число также не вошли.

Я знаю о проведении только одного съезда после 4 июля – это съезд РЭП «Зеленые». Таким образом, по моим данным, состоялось выдвижение кандидатов и/или списков 21 партии (включая нарушителей), в том числе 12 из 14 льготников и 9 из 60 нельготников. Еще одна партия-льготник (Российская партия пенсионеров за справедливость)

⁶⁶ Уточненная версия статьи, опубликованной в Интернете: <https://www.golosinfo.org/ru/articles/101061>, 8.07.2016.

⁶⁷ <http://lyubarev.livejournal.com/9849.html>

⁶⁸ <http://kommersant.ru/doc/3024792>

должна провести съезд 9 июля. О планах последней партии-льготника, «Гражданской Силы», мне ничего не известно.

Из нельготников съезды, признанные ЦИК, провели: «Союз труда», «Народ против коррупции», Родная партия, «ВОЛЯ», Партия Социальных Реформ, Партия Великое Отечество и Политическая партия «Добрых дел, защиты детей, женщин, свободы, природы и пенсионеров».

У партий есть еще неделя для выдвижения списков и кандидатов. Однако нельготникам еще надо собирать подписи, поэтому оттягивание съезда для них – верный путь к провалу. Иными словами, уже можно быть уверенным, что число партий, которые хотя бы попытаются принять участие в предстоящих выборах в Госдуму, не превысит 30, а, скорее всего, и 25.

Таким образом, я сильно ошибся в своем прогнозе. Впрочем, он был не совсем провальным. Я тогда разделил все партии на четыре категории: те, кто собирается принять участие; те, кто, скорее всего, примет участие; те, кто, скорее всего, не примет участие; те, кто точно не примет участие. В первой категории были 9 партий, из них 5 попытались принять участие, а две вошли в альянс с «Патриотами России». Из второй категории попытку принять участие в выборах сделала одна партия, из третьей – две и из четвертой – одна.

Важно понять, что означает для партии неучастие в выборах в Государственную Думу. Закон о партиях гласит: партия, не принимавшая в течение 7 лет участия в выборах, подлежит ликвидации. При этом партия считается участвовавшей в выборах, если она выполнила хотя бы одно из пяти условий (во всех случаях имеется в виду, что список или кандидат партии дошли до дня голосования):

- участие списка партии в выборах в Государственную Думу;
- участие кандидата партии в выборах Президента;
- участие кандидатов партии в выборах глав не менее 9 регионов;
- участие кандидатов и/или списков партии в выборах не менее чем 17 региональных парламентов;
- участие кандидатов и/или списков партии в муниципальных выборах не менее чем в 43 регионах.

Полагаю, что для подавляющего большинства партий участие в выборах Президента нереально (хотя надо отметить алогизм действующего законодательства – на выборах Президента от них требуется 100 тыс. подписей, а на выборах в Думу 200 тыс., но закон о выборах Президента, скорее всего, поправят).

На выборах глав регионов нужно преодолевать муниципальный фильтр, что тоже почти для всех партий нереально. За 2012–2015 годы в этих выборах принимали участие представители следующих партий из числа тех, что пока не заявили на выборах в Госдуму: Партия пенсионеров России (5), КПСС (4), Казачья партия РФ (3), «Города России» (2), Партия свободных граждан (2), Партия За Справедливость! (1), Партия Социальной Защиты (1), «Молодая Россия» (1), Аграрная партия России (1), «ЧЕСТНО» (1), Партия Ветеранов России (1), Партия Возрождения России (1), «Автомобильная Россия» (1), «Гражданская позиция» (1).

При этом за четыре года прошли 64 губернаторские кампании, в последующие три года их будет явно меньше.

На выборах региональных парламентов по спискам, по нашим данным, из партий-нелюбимых барьер в 17 кампаний пока преодолели только КПСС и ДПР. Более половины от 17 в зачете еще четырех «богдановских» партий: «Гражданской позиции» (16), СДПР (12), «Союза горожан» (12) и Народной партии России (11), а также у Партии За Справедливость! (15) и «Альянса Зеленых» (11). Еще у одной «богдановской» партии («Народного альянса») 7 кампаний. 8 кампаний у Трудовой партии России, 6 – у Народной партии «За женщин России». У остальных «малых» партий (45) в зачете не более 5 кампаний.

Опять-таки – в последующие три года региональных кампаний будет не так много.

Остается еще некая призрачная возможность участия в муниципальных выборах в половине регионов – благо, муниципальные выборы проходят непрерывно. Но это потребует большого напряжения.

Таким образом, можно предсказать, что большинство партий (не менее 40), которые не примут участие в нынешних выборах в Государственную Думу, в 2019–2020 годах будут ликвидированы (если они не ликвидируются раньше). При условии, конечно, что не будут смягчены требования к участию партий в выборах. Но я пока не вижу причины для такого смягчения.

Нашумевшее требование Алексея Навального допустить к выборам Партию прогресса нельзя рассматривать иначе как троллинг. Самому Навальному оно делает мало чести: пока он был в альянсе с ПАРНАСом, борьба за регистрацию своей партии была заброшена. Но мало кто заметил, что этот троллинг хорошо высветил парадокс нашей партийной системы: есть партия, готовая и желающая участвовать в вы-

борах, но ее к ним не допускают. И есть около 50 партий, которые имеют право участвовать в выборах, но даже не пытаются.

Зачем создавались эти партии? На что они рассчитывали? 7 лет бесславного существования и впереди позорная ликвидация.

Очевидный ответ, который дается и в упомянутой в начале поста статье в «Коммерсантъ Власть», состоит в том, что по условиям реформы 2012 года партии могли идти на любые выборы (кроме президентских и губернаторских), в том числе и на выборы в Госдуму, без сбора подписей. А в 2014 году от большинства из них потребовали собирать подписи. И они оказались к этому не готовы.

Я, кстати, почти сразу предсказывал, что так будет. В том смысле, что реформу скорректируют до выборов в Госдуму. Это в общем-то нетрудно было предвидеть.

Но дело в другом. Статья в «Коммерсантъ Власть» приводит мнение ряда экспертов и политиков о том, что собрать 200 тыс. подписей, которые будут зачтены ЦИКом, невозможно. Так ли это? На предыдущих выборах было достаточно много случаев регистрации партийного списка по подписям. При этом только в 2011 году требовалось 150 тыс., а все предыдущие годы – те же 200 тыс. Конечно, требования стали жестче: с 2005 года допустимая доля «брака» снизилась в 25 до 5%.

Разумеется, сбор 200 тыс. подписей требует хорошей организационной структуры и определенных финансовых затрат. Но ведь для создания и регистрации партий тоже нужны были и деньги, и оргструктура. Довольно большое число партий опирается на общественные организации (пенсионерские, ветеранские, аграрные, женские, казачьи и т.п.), то есть у них есть структуры, способные организовать сбор подписей.

Могут также сказать, что всем этим партиям на выборах в Госдуму ничего не светит. Но ведь это было ясно и тогда, когда эти партии создавались. А без участия в выборах в Госдуму они обречены на ликвидацию.

В упомянутой статье высказана еще одна точка зрения: власть на-создавала спойлеров, а теперь они ей оказались не нужны. В этом есть доля правды, но только доля. Действительно, многие партии создавались под патронажем администрации. Но без желания некоторых гореполитиков побыть хотя бы некоторое время лидером политической партии такого количества партий не было бы.

Что это: просто заурядное тщеславие? Вкладывались деньги, тра-тились время и силы десятков тысяч людей. И все оказалось по сущест-

ву впустую. В целом уровень нашего политического класса выглядит довольно низким.

Впрочем, нельзя сказать, что партийная реформа ничего не дала. Все-таки к семи ранее существовавшим партиям добавились еще семь, имеющие хоть какие-то перспективы. Но, конечно, при постоянном административном вмешательстве в партийное строительство партийная система все равно получается ущербной.

О предстоящей ликвидации политических партий⁶⁹

Из огромного доклада КГИ «Особенности выдвижения кандидатов и состава партийных списков на выборах 18 сентября 2016», опубликованного вчера, наибольший резонанс вызвал наш прогноз по поводу предстоящей ликвидации большинства партий. Об этом было много публикаций в прессе, на этот момент обратила внимание и Элла Александровна Памфилова в своем вступительном слове на вчерашнем заседании ЦИК.

Правда, она не назвала ни КГИ, ни авторов доклада, но тем, кто следит за нашими публикациями, должно было быть понятно, о чем шла речь. При этом в словах председателя ЦИК прозвучали сомнения в верности наших выводов. Она специально подчеркнула, что в выборах разного уровня, которые пройдут 18 сентября 2016 года, принимают участие 49 политических партий. Элла Александровна обещала, что ЦИК будет на своем сайте обозначать свою позицию в отношении таких докладов, как наш. В самом этом факте я ни вижу ничего плохого, но посмотрим, что они напишут. Прежний состав ЦИК в лице его председателя обычно реагировал неадекватно.

К слову сказать, вчера я участвовал во встрече с Эллой Александровной, но программа той встречи была столь насыщенной, что времени поговорить о данном инциденте не осталось.

Для меня очевидно, что Элли Александровну неправильно проинформировали (как, вероятно, неправильно информировали и ее предшественника). Сама она вряд ли успела до заседания, начавшегося в 11 часов, прочитать доклад, опубликованный лишь тем утром.

В первую очередь хочу отметить, что Элла Александровна неточно передала нашу мысль о ликвидации партий. Мы, опираясь на закон, пишем, что партии будут ликвидированы не после этой кампании, а в период 2019–2020 года. Но, наш взгляд, это уже predetermined. Хотя мы всегда делаем оговорку: если не изменится закон.

Второй важный момент. Мы в этом докладе писали только об участии партий в выборах в Государственную Думу. По остальным выборам у нас просто не было актуальных данных – вследствие, кстати, низкой оперативности аппарата ЦИК (тут можно принять их объяснение, что они сейчас перегружены работой).

Но те данные об участии партий в региональных выборах, которые есть, наши выводы в основном подтверждают.

⁶⁹ Опубликована в Интернете: <http://lyubarev.livejournal.com/16618.html>, 4.08.2016.

Аппарат ЦИК и раньше и теперь предпочитает валовые показатели: сколько всего партий участвуют в выборах вообще. Вот и Элле Александровне они эти числа подсунули, не потрудившись объяснить, что к чему. По поводу этих показателей уместнее всего выразиться строкой из стихотворения Георгия Иванова: «Мы тешимся самообманами».

Конечно, и по поводу 49 партий, участвующих в выборах всех уровней, можно сказать: «стакан наполовину пуст». Ибо партий всего 74, то есть 25 партий не выдвинули в эту кампанию ни одного кандидата – при том, что выборов в этот раз более 5 тысяч.

Но дело не только в этом. Говоря о ликвидации партий, мы, естественно, опирались на нормы Федерального закона «О политических партиях» – на его статьи 37 и 41. А там сказано, что выдвижение партией кандидатов на выборах в одном регионе или тем более в одном муниципальном образовании – это еще не считается участием партии в выборах. Надо либо участвовать в федеральных выборах – Президента или Госдумы (причем выдвижение одномандатников на выборах в Госдуму не в счет), либо участвовать в большом числе региональных или муниципальных выборов. Губернаторских – в 9 регионах, региональных парламентов – в 17, муниципальных – в 43 регионах. Но не обязательно сразу, а в течение семи лет.

Я неоднократно критиковал закон о партиях, но к этим нормам у меня больших претензий нет. Если, как этого требует закон, у партии не менее 43 региональных отделений, то почему каждое из этих отделений за 7 лет не может хоть раз поучаствовать в муниципальных выборах? Если ни разу не участвовало, значит, фактически его нет.

А по региональным выборам требования еще мягче (что, конечно, разумно). Нужно охватить всего лишь 17 регионов за 7 лет. За это время в нескольких регионах кампании основных выборов успеют пройти дважды. Я уже не говорю о дополнительных выборах. То есть за семь лет не менее ста кампаний, и надо принять участие лишь в каждой шестой.

А что мы видим? За четыре года (2012 – 2015) выборы региональных парламентов прошли в 46 регионах. И при этом в активе большинства партий (в докладе говорится о 45, но не учитывались «ВОЛЯ», Родная партия, «Союз труда» и ПВО) не более пяти кампаний. И можно согласиться с утверждением: они – не партии.

По данной кампании еще рано делать окончательные выводы: надо, чтобы списки или кандидаты от партий были зарегистрированы и дошли до дня голосования. Но даже сейчас видно, что партии, которые бы-

ли мало активны в предыдущие четыре года, пассивны и сейчас. Если мы суммируем 46 кампаний, прошедших в 2012 – 2015 годах, и 39 нынешних, мы получим 85. И вынуждены констатировать, что большинство партий по-прежнему имеют в своем запасе не более пяти кампаний из 85 возможных. Конечно же это – не партии!

Менее чем через три года, когда партии, зарегистрированные в 2012 году, достигнут семилетнего возраста, Минюст начнет запрашивать ЦИК: следует ли признать эти партии участвовавшими в выборах? И аппарату ЦИК придется считать: в скольких регионах данная партия участвовала в региональных выборах, в скольких – в муниципальных. Впрочем, я подозреваю, что они, как профессионалы, уже и сейчас все это считают. Только председателю ЦИК не докладывают.

Моих возможностей хватает только чтобы подсчитать участие партий в региональных выборах. В муниципальных – это уже не в моих силах. Но интуитивно и исходя из доступных данных уверен, что от установленной законом планки (43 региона) большинство партий и здесь далеки.

Если наш доклад и дискуссия вокруг него подвигнут ЦИК на то, чтобы опубликовать ту самую информацию, которую скоро потребует Минюст – сколько регионов в зачете каждой партии по региональным и муниципальным выборам, я буду считать, что поднял вопрос не зря.

Теперь еще немного о прогнозах. Я вижу три варианта дальнейшего развития событий. Первый – указанные нормы закона о партиях будут смягчены, чтобы спасти большинство партий. Не могу исключить такой вариант, но считаю его не слишком вероятным.

Второй вариант – партии в последующие два года резко активизируются, в основном на муниципальных выборах. Думаю, что это, скорее всего, коснется лишь небольшого числа партий, которых Старая площадь захочет спасти.

И третий вариант, который я считаю наиболее вероятным – в 2019 году начнется ликвидация большинства партий. Впрочем, часть партий, не дожидаясь ее, могут начать самоликвидироваться и раньше. Пример подала «Новая Россия» в конце прошлого года. Другой путь – более ранняя ликвидация за неисполнение требований закона, сейчас в процессе такой ликвидации «Умная Россия».

Правда, в законе четко не сказано, от какой даты считать семилетний срок. Думаю, что правильнее всего считать его от даты получения партией права участвовать в выборах.

В 2012 году такое право получили 23 партии (не считая «Новой России» и «Умной России»). Угроза ликвидации висит над большинством из них, но некоторым совсем недалеко до заветной планки в 17 региональных кампаний. Наиболее реальная перспектива ликвидации в 2019 году висит над Аграрной партией России, Партией свободных граждан, Партией социальной защиты, Партией Мира и Единства, Российским общенародным союзом, Монархической партией и «Молодой Россией». Но пока не очень близки к заветной планке также «Альянс зеленых», Партия пенсионеров России, «Города России» и Народная партия «За женщин России».

В 2020 году ликвидация затронет большое число партий, получивших право участвовать в выборах в 2013 году.

Комментируя вопрос о ликвидации партий, Вячеслав Смирнов сказал: «Создать партию оказалось проще, чем её содержать». Ему ли не знать?! Хотя, я думаю, это должно было быть ясно с самого начала. Правда, кто-то рассчитывал на создании партий заработать. Впрочем, созданным Смирновым и Богдановым партиям угроза ликвидации не особенно страшна: благодаря «пакетным» технологиям две уже преодолели планку в 17 кампаний, еще четверем это будет сделать не так трудно. Если, конечно их создатели сами не захотят от них избавиться.

Много говорится о том, что удар по малым партиям был нанесен в 2014 году, когда было возвращено требование о сборе ими подписей. Это, конечно, так. Но и до этого, в 2013 году активность большинства партий была не слишком высокой. Возможно, они рассчитывали поучаствовать в выборах в Госдуму и тем самым выполнить требование закона об участии в выборах. Как будто не догадывались, что люди, управляющие нашими выборами (я не ЦИК имею в виду), не позволят участвовать в думских выборах 70 партиям? Или они вообще не задумывались о будущем?

Впрочем, я действительно не понимаю, зачем были созданы многие партии? Такие, например, как Партия налогоплательщиков России, «Развитие России» или «Женский диалог». На что рассчитывали их создатели?

В заключение еще раз обозначу свою позицию по данной проблеме. Смысл партийной реформы я видел отнюдь не в том, чтобы любой ценой создать 70 новых партий. А в том, чтобы в конкурентной борьбе сложилась естественная партийная система. Верхним этажом такой системы, безусловно, являются парламентские партии. При 3-процентном барьере (за который я ратую) их было бы не четыре, а пять – шесть или

даже восемь. Далее должно быть примерно столько же партий, дышащих им в затылок – иначе парламентские партии неизбежно деградируют. Ну и еще десяток партий, дышащих в затылок партиям второго эшелона.

Больше партий в принципе не нужно, но «лишние» партии никому особенно не мешают. Тем не менее, механизм ликвидации партий за участие в выборах полезен, заставляя партии шевелиться.

Партийная реформа 2012 года, безусловно, дала некоторый положительный эффект, но далеко не такой, как хотелось бы. Почему?

Во-первых, либерализация коснулась только численности партий, но не затронула порядка их регистрации. Сохранились нормы, позволяющие отказывать в регистрации политически негодным партиям. Они сработали в отношении не очень многих партий, но все же такие случаи были. В первую очередь это проявилось по отношению к партии Алексея Навального. Еще я бы отметил Национал-демократическую партию, которую пытались создать Владимир Тор и Константин Крылов – ниша националистов, придерживающихся при этом демократических принципов, пока не занята.

Во-вторых, сохранилось административное или даже силовое вмешательство в деятельность партий. Так, поначалу относительно вполне успешно выступала «Гражданская платформа». Но потом партию вынуждены были покинуть ее основной спонсор Михаил Прохоров и его сестра Ирина, показавшая себя перспективным политиком. И все, такая партия уже никому не интересна. Фактически был уничтожен подававший надежды «Альянс Зеленых и Социал-демократов». Сейчас мы видим, как пытаются убить Российскую партию пенсионеров за справедливость.

В-третьих, контрреформа 2014 года. Здесь я в очередной раз отмечу, что отношусь с пониманием к ограничению числа партий, участвующих в выборах в Госдуму. И предоставление льготы 14 партиям – вполне разумное решение.

А вот с ограничением числа партий, допускаемых без сбора подписей на региональные и муниципальные выборы, явно поспешили. К тому же для меня очевидно (об этом, в частности, речь идет в статье, которая сегодня вышла в «Юридических исследованиях»), что условия допуска партий на региональные выборы должны быть либеральнее, чем на федеральные. А сделали наоборот. И тем самым отрубили малым партиям возможность постепенно наращивать вес.

В порядке справки отмечу, что 14 партий, освобожденных на выборах в Госдуму от сбора подписей, это в основном партии, активно участвовавшие в выборах. 9 из них преодолели планку в 17 региональных кампаниях, еще две – близки к этой планке. Исключений три – «Гражданская Сила», «Правое дело» (т.е. Партия Роста) и ПАРНАС (которому льгота принесла не только пользу, но и вред).

Партии на выборах 2016: участие и успешность⁷⁰

Участие в выборах: ретроспектива электорального цикла

В 2009–2011 годах в России существовали всего семь партий. При этом четыре партии («Единая Россия», КПРФ, ЛДПР и «Справедливая Россия») были представлены в Государственной Думе и большей части региональных парламентов («Единая Россия» – во всех). Остальные три партии («Патриоты России», «Яблоко» и «Правое дело») участвовали в региональных выборах менее активно и редко добивались успеха, тем не менее, каждая из них была представлена в небольшом числе региональных парламентов: на начало 2012 года «Патриоты России» имели депутатов в пяти, «Яблоко» – в трех, «Правое дело» – в двух.

В начале 2012 года в Федеральный закон «О политических партиях» были внесены изменения, снизившие планку численности партий сразу в 80 раз, с 40 000 до 500 человек, и это привело к резкому всплеску партийного строительства. Одновременно на основании решения Европейского суда по правам человека была восстановлена регистрация ликвидированной в 2007 году Республиканской партии России, которая вскоре стала именоваться РПР-ПАРНАС, а с 2015 года – просто ПАРНАС.

В 2012 году в выборах разных уровней могли принять участие 27 партий, а 2013 году – до 54. Год спустя число таких партий выросло до 69. Далее процесс партийного строительства замедлился, и в выборах единого дня голосования 2015 года имели право участвовать 74 партии. К началу думской кампании 2016 года это число не изменилось, поскольку одновременно с созданием трех новых партий начался процесс ликвидации трех других.

Однако **активность большинства новых партий**, как, впрочем, и некоторых старых, на региональных и муниципальных выборах 2012–2015 годов **была весьма низкой**. Так, за этот период прошли выборы 46 региональных парламентов, но только 10 партий приняли участие более чем в половине из них, еще 6 – более чем в четверти. При этом ряд партий (в первую очередь партии, созданные при участии Центра Андрея Богданова) участвовали в выборах специфическим образом, выдвигая в нескольких регионах списки из одних и тех же людей, не имевших в основном отношения к этим регионам.

⁷⁰ Статья написана для кн.: Электоральная Россия 2016 (в печати).

По степени успешности ни одна из новых партий не смогла конкурировать с парламентскими партиями. Тем не менее, **некоторые из них показали себя более сильными, чем старые непарламентские партии.** Если в 2012 году из непарламентских партий единственный успех имели только старые «Патриоты России», то уже в следующем году в один или два региональных парламента прошли еще пять новых партий: «Гражданская платформа», Партия пенсионеров за справедливость, «Родина», «Коммунисты России» и РПП-ПАРНАС. В 2014 году к ним добавились «Зеленые» и «Гражданская сила», причем последняя прошла в Собрание депутатов Ненецкого АО с 5,1%. Однако **в целом на выборах 2014–2015 годах успешность непарламентских партий снизилась.** В 2014 году успех имели, кроме «Зеленых» и «Гражданской силы», только «Патриоты России» (в двух регионах) и «Родина» (в одном регионе). В 2015 году в региональные парламента не прошла по спискам ни одна из непарламентских партий.

В начале 2014 года в избирательное законодательство были внесены изменения, отменившие льготу, то есть право регистрировать списки и кандидатов без сбора подписей, для большинства партий. На выборах в Госдуму льготу получили партии, прошедшие по спискам хотя бы в один региональный парламента или получившие на предыдущих думских выборах более 3% голосов. Все они, впрочем, также были представлены в региональных парламентах. Таких на момент принятия закона было 12, после выборов 2014 года их стало 14. На региональных выборах условия получения льготы странным образом оказались более жесткими; в результате **в большинстве регионов льготу имели только пять партий,** получивших на выборах в Государственную Думу 2011 года более 3% голосов, то есть четыре парламентские и «Яблоко».

Думские выборы 2016: партии-участники

Льгота позволила всем 14 партиям успешно пройти регистрацию федеральных списков на выборах 2016 в Государственную Думу. 13 из них почти без потерь сумели также зарегистрировать своих кандидатов в одномандатных округах. И только у Партии пенсионеров за справедливость Центризбирком отказал в заверении списка кандидатов по одномандатным округам — из-за странной ошибки в оформлении документов.

Остальные партии для регистрации федерального списка должны были представить **не менее 200 тыс. подписей избирателей.** Желających зарегистрироваться по подписям оказалось немного. Три партии

(«Народ против коррупции», «Добрых дел...» и «Альянс Зеленых») провели съезды, но даже не подали документы на заверение списков. Партия социальных реформ получила отказ в заверении федерального списка. Только у четырех партий, не имевших льготы, федеральные списки были заверены, но и они не смогли пройти этап регистрации. Родная партия просто не представила документы, включая подписи, на регистрацию. Партия «ВОЛЯ» представила всего 40 687 подписей избирателей, Партия Великое Отечество и «Союз труда» получили отказы в регистрации по результатам проверки подписей.

Впервые ни одна партия не сумела зарегистрировать федеральный список на основании подписей избирателей. Причин неуспеха партий в регистрации по подписям несколько. В первую очередь следует отметить, что у партий, которые должны были регистрировать списки по подписям, отсутствовал опыт сбора (или рисовки) такого количества подписей. Кроме того, сыграли свою роль короткий период сбора подписей и его попадание на июль (время отпусков и дач), а также произошедшее еще в 2005 году ужесточение правил регистрации, в частности, снижение допустимой доли брака с 25 до 5%.

Таким образом, в выборах в Государственную Думу по спискам в 2016 году приняли участие 14 политических партий. Высказывалось мнение, что эти партии охватывают практически весь политический спектр. Полагаем, что правильнее сказать *почти весь*. Для полного охвата не хватало еще нескольких партий: «Альянса Зеленых», Партии Дела, Партии Великое Отечество, Народной партии «За женщин России», «Союза труда» (либо Трудовой партии России), какой-либо из аграрных партий. И, конечно, Партии прогресса, которая лишилась в 2015 году регистрации, поскольку в срок не были зарегистрированы 43 ее региональных отделения.

Почему партии ослабли?

Важно также отметить, что ряд партий, успешно выступавших на региональных выборах 2013 году, был впоследствии ослаблен. Так, «Гражданскую платформу» покинули ее лидеры Михаил и Ирина Прохоровы, в значительной степени обеспечивавшие ее успех. После этого партия резко сократила свою активность на выборах и превратилась в аутсайдера.

В воссоздании «Родины» немалую роль сыграл лидер прежней «Родины» Дмитрий Рогозин, но он был вынужден от партии дистанцироваться. ПАРНАС в 2014 году покинул один из трех ее лидеров Вла-

димир Рыжков, а в 2015 году был убит другой ее лидер Борис Немцов. Во главе партии остался не слишком популярный Михаил Касьянов, деятельность которого привела к расколу не только в возникшей на базе партии Демократической коалиции, но и в самой партии.

Партия пенсионеров за справедливость, которую в конце 2015 года возглавил свердловский депутат Евгений Артюх, получила сильный удар в начале думской кампании. Партия выдвинула в составе федерального списка и по одномандатным округам ряд известных лиц — депутата Государственной Думы Олега Савченко, бывших глав регионов Михаила Юревича, Евгения Михайлова, Владимира Бутова, бывшего мэра Калининграда Юрия Савенко. Однако, как отмечалось выше, список партии по одномандатным округам не был заверен. Из федерального списка при его заверении Центризбирком исключил из-за недостатков в документах 42 кандидатов, в том числе Михаила Юревича и Юрия Савенко. Затем прошел внеочередной съезд партии, сменивший партийное руководство, и из списка уже самой партией были исключены 13 кандидатов, в том числе Евгений Артюх, Олег Савченко, Владимир Бутов и Евгений Михайлов. В результате Партия пенсионеров за справедливость оказалась сильно ослаблена. Евгений Артюх открыто обвинил в давлении на партию сотрудников Администрации Президента РФ.

Перед выборами усилилось лишь «Правое дело», переименованное в **Партию Роста**. Помимо ребрендинга, партия сумела привлечь в свои ряды ряд известных политиков: депутатов Государственной Думы от «Справедливой России» Оксану Дмитриеву и Ивана Грачева, депутатов от «Единой России» Наталью Бурыкину и Виктора Звагельского, ряд активистов Союза правых сил конца 1990-х – начала 2000-х, некоторых политиков, покинувших «Гражданскую платформу», в том числе бывших питерских «яблочников».

Партийные списки: степень успешности

Результаты выборов по федеральному округу оказались вполне закономерными. «Единая Россия» несколько улучшила свой результат по сравнению с 2011 годом – 54,2% вместо 49,3%. После украинских событий 2014 года авторитет партии власти значительно вырос, но затем вновь последовало снижение. Выросла и относительная поддержка ЛДПР – 13,1% вместо 11,7% – и партия чуть было не обогнала КПРФ. Впрочем, из-за снижения явки в абсолютных числах результаты «Еди-

ной России» и ЛДПР снизились: у «Единой России» с 32,4 млн. до 28,5 млн. голосов, у ЛДПР с 7,7 млн. до 6,9 млн. голосов.

Результаты **КПРФ** и «**Справедливой России**» снизились не только в абсолютных, но и в относительных показателях. Сказалась их провластная позиция в последние годы, оттолкнувшая от них (особенно от «Справедливой России») значительную часть оппозиционного электората. Симптоматично очень сильное падение уровня поддержки КПРФ в Орловской области (с 32% до 17,9%), где в 2014 году губернатором при содействии Москвы стал коммунист Вадим Потомский. В целом результаты КПРФ снизились почти в полтора раза, с 19,2 до 13,3%, а результаты «Справедливой России» – более чем в два раза, с 13,2 до 6,2%.

Определенную роль в снижении результатов КПРФ и «Справедливой России» сыграли **партии-спойлеры**, к которым с полным правом можно отнести «Коммунистов России», в меньшей степени – Партию пенсионеров за справедливость и еще в меньшей степени – «Родину». Впрочем, потери обеих парламентских партий все равно выше, чем результаты партий-спойлеров. Так, КПРФ потеряла 5,9%, а «Коммунисты России» получили всего 2,3%; «Справедливая Россия» потеряла 7%, а суммарный результат «пенсионеров за справедливость» и «Родины» – 3,2%.

«Коммунисты России» сумели занять пятое место. Анализ показывает, что эта партия, в отличие от КПРФ, была более успешна на периферийных территориях, чем в крупных городах, то есть там, где прокоммунистический электорат менее грамотен и информирован.

Партия пенсионеров за справедливость даже в ослабленном виде сумела получить 1,7% голосов – в первую очередь за счет своего бренда. У «Родины» 1,5%, при этом партия получила заметно более высокие результаты там, где у нее были сильные кандидаты: в Тамбовской области, Республике Алтай, Тушинском округе Москвы. Аналогичная ситуация у «Патриотов России»: провальный результат в целом по России (0,6%) в сочетании с относительно высокими (более 3%) результатами в Красноярском крае (фактор Анатолия Быкова), Северной Осетии (фактор Арсена Фадзаева) и Калининградской области (фактор Михаила Чесалина).

«**Яблоко**» получило значительно более низкий результат, чем в 2011 году (2,0% вместо 3,4%), потеряв государственное финансирование и льготы на региональных и муниципальных выборах в большинстве регионов. Она стала в еще большей степени столичной партией: 34,4% всех своих голосов партия получила в Москве и Санкт-

Петербурге – этот показатель выше, чем на всех предыдущих выборах (в 2011 году было 27%) и чем у других партий (у ПАРНАСа – 24,8%, у Партии Роста – 29,3%).

Результат **Партии Роста** значительно вырос по сравнению с результатом «Правого дела» 2011 году – не только в относительных (1,3% вместо 0,6%), но и в абсолютных показателях (679 тыс. голосов вместо 393 тыс.), но все равно остался крайне низким. **ПАРНАС** получил лишь 0,7% голосов. Любопытно, что суммарный процент голосов за «Яблоко», Партию Роста и ПАРНАС оказался практически равен суммарному проценту, полученному «Яблоко» и «Правым делом» в 2011 году. Низкий результат (0,8%) получили «Зеленые» и крайне низкие результаты (в абсолютных значениях менее 200 тыс. голосов) – «Гражданская платформа» (115 тыс. голосов, 0,22%) и «Гражданская сила» (74 тыс. голосов, 0,14%).

Участники выборов 2016 в одномандатных округах

По одномандатным округам были заверены списки 13 партий-льготников, и включенные в эти списки кандидаты составили основной кандидатский корпус. Помимо них, были заверены списки еще четырех партий, но у двух («Союза труда» и Партии Возрождения Села) было по одному кандидату, у Партии Великое Отечество и Партии родителей будущего – по 23 кандидата. Эти 48 партийных кандидатов и еще 300 самовыдвиженцев должны были собирать подписи – 3% от числа избирателей в округе: беспрецедентно высокое число, в 1995–2003 году требовался 1%. В результате **по подписям во всей стране удалось зарегистрироваться только 23 самовыдвиженцам**, из них до дня голосования дошли 19.

Всего же в округах баллотировались 2028 кандидатов, или в среднем **9 кандидатов на один мандат**. При этом три партии парламентской оппозиции имели кандидатов почти в каждом округе (221–224), по 206 кандидатов было у «Единой России» и «Коммунистов России», более половины округов закрыли также «Яблоко», «Патриоты России», Партия Роста, «Родина» и «Зеленые». Меньше всего кандидатов было у «Гражданской силы» (33).

«Единая Россия» изначально выдвинула 207 кандидатов, но после инцидента с гибелью детей в Карелии сняла свою кандидатуру в Медведковском округе № 200 города Москвы замруководителя Департамента труда и социальной защиты населения Татьяна Барсукова. 17 округов были заранее согласованы для прохождения определенных кандидатов

от нескольких оппозиционных партии: семь от «Справедливой России», пять от ЛДПР, три от КПРФ, по одному от «Родины» и «Гражданской платформы». Еще в одном округе депутат Государственной Думы от «Единой России» Владислав Резник баллотировался самовыдвиженцем, поскольку партия власти решила от него формально дистанцироваться.

Одномандатники: степень успешности

В результате одержал победу 221 «запланированный» кандидат – 203 единокоросса, самовыдвиженец Владислав Резник и 17 согласованных представителей оппозиции. В трех округах «Единая Россия» в конкурентной борьбе проиграла КПРФ. В округе № 200, оставленном Татьяной Барсуковой, победу одержал молодой коммунист Денис Парфенов. Таким образом, КПРФ увеличила свое представительство в округах с трех согласованных до семи.

Вторые места в 120 округах заняли представители КПРФ, в 42 – «Справедливой России», в 37 – ЛДПР. В 7 округах второе место у Партии Роста, в 6 – у «Яблока», в 4 – у «Родины», в 3 – у «Единой России». По два вторых места у «Коммунистов России», «Патриотов России» и самовыдвиженцев.

Интересно, что **только в 16 округах** отрыв победителя от основного соперника был ниже 10%, то есть только там реально **была острая конкуренция**. Средний же отрыв достиг 32,7%. В 2003 году этот показатель составлял 23,8%, а отрыв менее 10% был в 72 округах. Конкуренция в 2003 году была острее.

Большинство самовыдвиженцев показали низкие результаты: 14 из 19 получили меньше голосов, чем им зачли подписей. Однако **низкими были результаты и значительного числа партийных выдвиженцев**. У всех непарламентских партий большинство кандидатов получили менее 5% голосов.

Анализ показывает, что в голосовании в одномандатных округах **главную роль играл партийный фактор**, а личные качества и личная популярность кандидатов сильно проявлялись лишь в отдельных случаях. Высокая корреляция между результатами кандидатов и результатами партий в этих же округах наблюдалась для «Единой России» (0,89), РОДП «Яблоко» (0,85), КПРФ (0,79), ПАРНАСа (0,73) и ЛДПР (0,72). Слабее была корреляция у «Патриотов России» (0,66), Партии Роста (0,64), «Справедливой России» (0,55) и «Коммунистов России» (0,53). У остальных пяти партий она была ниже 0,5.

Кандидаты «Справедливой России» в среднем выступали заметно лучше, чем партия, а кандидаты ЛДПР — заметно хуже. Результаты кандидатов от «Единой России» и КПРФ в среднем были более близки к партийным.

Региональные кампании 2016

Выборы в региональные парламенты прошли в 39 субъектах РФ. Во всех кампаниях принимали участие только «Единая Россия», КПРФ и «Справедливая Россия». ЛДПР участвовала везде, кроме Чечни.

Не удалось зарегистрировать **ни одного списка** Партии За Справедливость!, Партии Социальных Реформ, Партии родителей будущего, «Российскому общенародному союзу», партиям «ВОЛЯ», «Защитники Отечества», «Народ против коррупции» и «ОПЛОТ России».

Выдвижение и участие партий на выборах в региональные парламенты в 2016 году

Партия	Выдвинуто списков на выборы в региональные парламенты	Количество списков, участвовавших в выборах
«Единая Россия» КПРФ «Справедливая Россия»	39	39
ЛДПР	38	38
«Яблоко»	29	27
«Коммунисты России»	26	9
«Партия Роста»	24	13
«Патриоты России»	23	18
«Родина»	23	9
Партия пенсионеров за справедливость	14	9
Партия Великое Отечество	10	1
«Зеленые»	7	5
«Союз труда» Партия «Добрых дел...»	6	1
«Гражданская платформа»	5	3
«РОТ-Фронт»	5	2
Партия пенсионеров России «За женщин России»	3	2
Коммунистическая партия социальной справедливости	2	2
«Альянс Зеленых» Казачья партия РФ	2	1

ПАРНАС «Гражданская сила» Трудовая партия России Партия Дела Российская партия садоводов «Женский диалог» Партия Возрождения Села Партия Возрождения России	1	1
--	---	---

Таким образом, в целом пытались принять участие в выборах региональных парламентов по спискам 37 партий, регистрационный фильтр преодолели 29 партий, но у 13 партий был зарегистрирован только один список и еще у четырех — только два списка.

«Единая Россия» лидировала с большим отрывом во всех 39 регионах, но в **24 регионах получила менее 50% голосов**. Тем не менее, у нее **везде более половины** (чаще всего — более двух третей) **мандатов за счет мажоритарной части**. В 12 регионах кандидаты «Единой России» победили во всех одномандатных округах, еще в пяти регионах часть мандатов досталась самовыдвиженцам, но не представителям других партий.

КПРФ преодолела пятипроцентный барьер во всех 39 регионах, ЛДПР не преодолела барьер только в Дагестане, «Справедливая Россия» — только в Мордовии. У других партий успехи весьма скромные. «Яблоко» прошла в Республике Карелия, Псковской области и Санкт-Петербурге, «Патриоты России» — в Красноярском крае и Калининградской области, Партия пенсионеров за справедливость — в Приморском крае, «Родина» — в Тамбовской области, Партия Роста — в Санкт-Петербурге.

Таким образом, **все 10 непарламентских партий, имевших льготу на выборах в Государственную Думу 2016 году, пока ее сохраняют**. При этом 8 партий завоевали данную льготу на выборах 2012–2014 годов, а вот для «Яблока» и Партии Роста (ранее получивших льготу по результатам выборов 2011 года) важное значение имел успех на региональных выборах 2016 года — иначе они бы эту льготу утратили.

Результаты выборов на муниципальном уровне

На муниципальных выборах в силу их большого количества и специфики некоторых регионов за период 2012–2015 гг. точечных успехов добилось большое число партий. Помимо 13 партий, имеющих федеральную льготу (всех, кроме «Гражданской силы») это еще 18 партий.

В муниципальных выборах 18 сентября 2016 года по партийным спискам во многих муниципальных образованиях участвовали только парламентские партии. Тем не менее, участие непарламентских партий в этих выборах также было заметно. В этот раз в отдельных муниципальных образованиях успех имели, помимо парламентских партий, «Яблоко» (в Перми, Калининграде и трех подмосковных городах), «Патриоты России» (в Уфе, Нальчике, Калининграде и ряде других муниципальных образований), «Зеленые» (в Нальчике и еще двух муниципальных образованиях), «Родина» (в шести муниципальных образованиях), **Партия пенсионеров за справедливость** (в Багратионовском районе Калининградской области), «Коммунисты России» (в Гурьевском городском округе Калининградской области), **Партия Роста** (в одном дагестанском селе), **Партия Дела** (второе место в Ононском районе Забайкальского края), «**Российский общенародный союз**» (в Гудермесском районе Чеченской Республики), «**Альянс Зеленых**» (в Правобережном районе Северной Осетии) и партия «**Достоинство**» (в Ардонском районе Северной Осетии – это первый ее успех на муниципальных выборах).

Партии на выборах 2016: общие итоги и перспективы

Таким образом, из всего массива партий, имевших право участвовать в выборах 2016 года (74), можно выделить:

- 4 парламентские партии;
- 10 партий, имевших хотя бы единичный успех на региональных выборах по партийным спискам;
- 19 партий, имевших хотя бы единичный успех на муниципальных выборах по партийным спискам;
- 41 партия, которая никаких успехов не имела.

Над большинством партий нависла угроза ликвидации в 2019–2020 гг. из-за недостаточного участия в выборах. На данный момент право на существование после 2020 года обеспечили себе 16 партий – все 14 партий, участвовавших в выборах в Государственную Думу, а также Демократическая партия России и Коммунистическая партия социальной справедливости, принявшие участие в выборах более чем 17 региональных парламентов.

По нашим данным, в 2017–2019 году предстоят выборы региональных парламентов 35 субъектов РФ. Поэтому теоретически все партии еще имеют шансы за эти три года выполнить условия участия в выборах в 17 регионах. Однако, учитывая необходимость для всех этих

партий собирать подписи почти во всех регионах и сложившуюся практику регистрации по подписям, для большинства партий участие в 10–15 кампаниях из 35 представляется абсолютно нереальным.

Большинство из рассматриваемых партий не имеют также в своем активе достаточного числа регионов, где они участвовали в муниципальных выборах. Впрочем, получить к 2020 году зачет в номинации «Муниципальные выборы» (участие в муниципальных выборах в 43 регионах), вероятно, будет легче, чем в номинации «Региональные выборы». Ежегодно муниципальные выборы проходят почти во всех регионах, подписей нужно немного, а на выборах глав муниципальных образований подписи для партийных кандидатов не нужны вовсе. Однако и это требует от данных партий определенного напряжения, поскольку здесь главное – расширить круг регионов, а значит, **нужно активизировать те региональные отделения, которые до сих пор находились в спячке**. Впрочем, все эти рассуждения требуют оговорку: если не изменится избирательное законодательство и / или законодательство о партиях.

Раздел III. Проблемы избирательного законодательства и проект Избирательного кодекса

Недостаточность точечных мер⁷¹

Когда три года назад мы начинали работу над проектом Избирательного кодекса, у многих возникал вопрос: понадобится ли он в ближайшее время, не работаем ли мы на далекую перспективу? И самые мудрые на этот вопрос отвечали предельно просто: когда бы кодекс ни понадобился, он должен быть к этому времени готов!

И сегодня мы видим, что работали не зря. Вот несколько цитат.

Из резолюции митинга на Болотной площади 10 декабря 2011 года: «Участники митинга требуют: ... принятия демократического законодательства о партиях и выборах».

Из Послания президента РФ Федеральному собранию 22 декабря 2011 года: «Я предлагаю комплексную реформу нашей политической системы... Надо дать всем активным гражданам законную возможность участия в политической жизни... Перейти к выборам руководителей субъектов Российской Федерации прямым голосованием жителей регионов... Предлагаю изменить систему выборов в Государственную Думу... Предлагаю также изменить порядок формирования Центральной и региональных избирательных комиссий».

Из решения Совета при президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека от 23 декабря 2011 года: «Совет считает необходимым: ...обеспечить скорейшее принятие нового избирательного законодательства».

Из Итогового отчета миссии ОБСЕ БДИПЧ по наблюдению за выборами в Государственную Думу 4 декабря 2011 года (датирован 12 января 2012 года): «Рекомендуется рассмотреть возможность объединения всех законов о выборах в единый кодекс, что упростит законодательную базу и обеспечит ее целостность».

В ответ на все эти рекомендации и требования мы сегодня можем заявить: проект комплексной реформы избирательного законодательства, проект демократизации избирательного законодательства существует – это наш проект Избирательного кодекса Российской Федерации. Вот только некоторые его важные положения:

— механизмы регистрации кандидатов и партийных списков, исключая произвол и дискриминацию;

⁷¹ Опубликована в Независимой газете, 31.01.2012.

- гибкий порядок формирования избирательных комиссий, обеспечивающий представителям политических партий большинство мест в комиссиях и исключая дискриминацию партий по политическим мотивам;
- возможность блокирования партий;
- смешанная связанная избирательная система на выборах депутатов Государственной Думы (аналогичная германской, но с учетом российских особенностей) с трехпроцентным барьером, обеспечивающая пропорциональное представительство партий и исключая сверхпредставительство за счет мажоритарной составляющей, при этом сохраняющая возможности для самовыдвижения;
- меры, направленные против технологии паровозов;
- восстановление возможности голосовать против всех кандидатов или списков;
- восстановление независимого общественного наблюдения;
- усиление мер, направленных против возможности фальсификации итогов голосования.

Это проект уже обсужден на многих площадках, в его поддержку высказались и авторитетные специалисты, и масса рядовых граждан. Наконец начинают обращать на него внимание и политики.

Правда, пока еще многим кажется, что проще идти другим путем. Мол, кодекс – это сложно, это будет долго приниматься. Не легче ли внести в избирательное законодательство десяток точечных изменений – и все проблемы будут решены? Полагаю, что это – ложный путь. Либо это не будет легче, либо основные проблемы не будут решены.

Легко внести в закон поправку, сокращающую число подписей избирателей. Но многое ли она исправит, если оставить драконовские нормы о признании подписей недействительными? Да и другие нормы, позволяющие отказывать в регистрации из-за мелких недочетов в представляемых кандидатом документах? Но чтобы исправить эти положения закона, нужна уже довольно тщательная их переработка.

Несложно внести поправки, затрудняющие какие-то конкретные способы фальсификаций. Но вместо них придумают другие, да и внесенные нормы придумают, как обойти или даже использовать их в свою пользу. Гораздо важнее добиться формирования таких избирательных комиссий, которые бы честно регистрировали кандидатов и честно считали голоса. Здесь тоже парой поправок не обойтись.

И не надо еще забывать, что у нас есть региональные и муниципальные выборы, проведение которых регулируется законами субъектов

РФ. О том, какие ухищрения придумывают региональные законодатели для затруднения честной конкуренции на выборах, можно говорить много. И эту проблему тоже нужно решать.

Короче говоря, десятком точечных изменений не обойтись. А если поправок будет несколько десятков, то работа над ними станет делом еще более сложным, чем принятие единого Избирательного кодекса. И главное – не будет никаких гарантий, что эти десятки поправок будут сочетаться друг с другом, а не приведут к еще большему хаосу.

В общем, пришло время для принятия Избирательного кодекса!

Закон о губернаторских выборах: фильтр покруче президентского⁷²

Закон о губернаторских выборах принят во втором чтении. И теперь его концепция прояснилась окончательно.

Я и ряд коллег (Кынев, Голосов и др.) уже не раз писали: главной причиной возврата губернаторских выборов стало понимание Кремлем того факта, что президентские назначенцы, не прошедшие через горнило народного голосования, не способны обеспечивать нужный результат на федеральных выборах. И потому была поставлена задача – пропустить всех глав регионов через процедуру голосования. Но при этом Кремль позаботился, чтобы у них по возможности не было реальных конкурентов.

В первоначальной редакции проекта это предполагалось обеспечивать через президентский фильтр. Однако, вероятно, авторы проекта в конце концов поняли, насколько такой вариант ущербен. В условиях существования сотни политических партий и единых дней голосования Президенту пришлось бы одновременно «консультироваться» с несколькими десятками претендентов. Я уже не говорю о моральной ответственности Президента за претендента, которого он бы «консультировал».

В нынешнем варианте президентские консультации предусмотрены по инициативе самого Президента, а их юридические последствия так и остались не прописанными. Иными словами, президентского фильтра по существу не будет. Зато возведены другие, более сильные фильтры.

Во-первых, самовыдвижение может быть предусмотрено законом субъекта РФ, а может быть и не предусмотрено. Заметим, что это положение очень сомнительно с точки зрения Конституции, поскольку предусматривает возможность ограничений прав граждан региональным законом.

Во-вторых, для самовыдвиженцев (если даже их допустит региональный закон) предусмотрен дополнительный фильтр: подписи избирателей. Примечательно, что для всех выборов максимальное число подписей избирателей сейчас снижается до 0,5%, а для губернаторских выборов делается исключение – от 0,5 до 2%.

В-третьих, для всех (и партийных кандидатов, и самовыдвиженцев) установлен самый жестокий фильтр – подписи муниципальных депута-

⁷² Опубликована в Интернете: <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/882157-echo/>, 25.04.2012.

тов. и количество их такое, что, по предварительным оценкам, через этот фильтр едва пройдут кандидаты от КПРФ (то есть, в одних регионах пройдут, в других – нет), а для остальных, кроме кандидатов от «партии власти» и их дублеров, это практически непреодолимо.

То есть нас ждут, вероятнее всего, по сути безальтернативные выборы, то есть имитация выборов.

Вот тебе, дедушка, и Медведев день!⁷³

Завтра, 22 июня (не случайно ли, что в день траура) Государственная Дума планирует принять во втором чтении Федеральный закон с мало что говорящим названием: «О внесении изменений в Федеральный закон "О политических партиях" и Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"».

На самом деле законопроект содержит сразу несколько важнейших положений:

- замену двух единых дней голосования на один и перенос этого дня на сентябрь;
- формирование схемы избирательных округов на региональных и муниципальных выборах раз в 10 лет и схемы избирательных участков раз в 5 лет;
- формирование участковых избирательных комиссий сроком на 5 лет.

Не буду подробно комментировать эти новеллы. Вторая и третья имеют определенные резоны, хотя я предполагаю, что составы участковых комиссий все равно будут существенно меняться от выборов к выборам. Что касается переноса выборов на сентябрь, то тут слов нет, одни выражения. Точнее, слова подбираются с трудом.

Но прежде всего я хотел обратить внимание на процедуру принятия закона. Проект был внесен тремя депутатами от ЛДПР еще в октябре 2010 года и предусматривал он единый день голосования в четвертое воскресенье марта. Проект содержал две статьи и 4 829 знаков.

Полтора года он лежал без движения. И вдруг 24 апреля его принимают в первом чтении. И ко второму чтению в нем оказываются уже 4 статьи, и его объем увеличивается до 27 886 знаков, т.е. в 5,8 раза. И вместо марта получается сентябрь – второе воскресенье сентября, аккурат ко дню рождения Дмитрия Анатольевича. Так сказать, «Медведев день».

Короче говоря, во втором чтении принимается совсем не тот закон, который был принят в первом.

Впрочем, это – не рекорд. Пресловутый закон о митингах, принятый две недели назад, вырос по сравнению с первым чтением в 10,5 раз.

Это – стиль. Стиль издевательства над процедурой, стиль, позволяющий протаскивать важнейшие законодательные решения так, чтобы никто не успел опомниться.

⁷³ Опубликована в Интернете: <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/901463-echo/>, 21.06.2012.

Но Родина должна знать своих «героев». Неважно, что идею озвучил Савченко, что ее поддержал Медведев. Мало ли кто что сболтнет на совещании! Главная ответственность – на тех, кто принимает. И в первую очередь – на тех, кто внес соответствующие поправки. Давайте помним: поправки внесли депутаты Плигин В.Н., Агузаров Т.К., Лысков В.И., Поневежский В.А. Значит, это они лишили миллион людей, занимающихся выборами, летних и сентябрьских отпусков.

И еще одна мысль в связи с этим законом. У нас на штатной основе работают 15 членов ЦИК, руководящие тройки в региональных комиссиях, сотни сотрудников аппаратов этих комиссий. Чем они будут заниматься по полугоду, когда никаких выборов не будет?! Не стоит ли сократить вдвое их содержание?

Проблемы законодательного регулирования муниципальных выборов⁷⁴

Большинство проблем, с которыми сталкиваются муниципальные выборы в России, являются общими для всех российских выборов.

К ним относятся:

- сложность и запутанность избирательного законодательства;
- избирательные системы, не обеспечивающие адекватного выражения воли избирателей;
- сильная зависимость избирательных комиссий от органов исполнительной власти;
- низкая степень конкурентности и ее искусственные ограничения (в частности, отказы в регистрации сильным популярным кандидатам или партиям, либо отмена их регистрации);
- неравные условия ведения кандидатами и партиями предвыборной агитации;
- отсутствие надежных механизмов воспрепятствования фальсификациям.

В целях преодоления всех этих недостатков под эгидой ассоциации «ГОЛОС» был разработан проект Избирательного кодекса РФ⁷⁵. В данном проекте предлагается целый ряд мер по демократизации российского избирательного законодательства. Это, в частности:

- механизмы регистрации кандидатов и партийных списков, исключающие произвол и дискриминацию;
- гибкий порядок формирования избирательных комиссий, обеспечивающий представителям политических партий большинство мест в комиссиях и исключающий дискриминацию партий по политическим мотивам;
- возможность блокирования партий;
- смешанная связанная избирательная система на выборах депутатов Государственной Думы (аналогичная германской, но с учетом российских особенностей) с 3%-ным барьером, обеспечивающая пропорциональное представительство партий и исключающая сверхпредставительство за счет мажоритарной составляющей, и при этом сохраняющая возможности для самовыдвижения;

⁷⁴ Опубликовано в кн.: Система органов местного самоуправления и муниципальные выборы в России и Германии. Сборник статей под ред. А.Е. Любарева, А.В. Мадьяровой, Л.В. Шапиро. Общее руководство проектом Э. Маркварт. М., 2012. С. 165–183.

⁷⁵ См.: Избирательный кодекс Российской Федерации – основа модернизации политической системы России / Под ред. А.Е. Любарева. М., 2011.

- меры, направленные против технологии «паровозов»;
- восстановление возможности голосовать против всех кандидатов или списков;
- восстановление независимого общественного наблюдения;
- усиление мер, направленных против возможности фальсификации итогов голосования.

Отмеченные выше общие проблемы имеют свою специфику для муниципальных выборов. В частности, законодательной базой для проведения этих выборов являются несколько федеральных законов, соответствующий региональный закон, а также устав самого муниципального образования, и соотношение объемов, в которых эти правовые акты регулируют муниципальные выборы, далеко от оптимального. Так, муниципальным образованиям зачастую навязываются избирательные системы, не соответствующие природе местного самоуправления. Избирательные комиссии, организующие муниципальные выборы, часто зависят от органов государственной власти субъекта РФ, что также подрывает основы самостоятельности муниципальной власти. Особенно опасно предоставление общероссийским политическим партиям монопольного права по выдвижению кандидатов – именно так получается при использовании полностью пропорциональной системы, и это приводит к отчуждению избранного на таких выборах «представительного органа» от избирателей и вообще от проблем местного сообщества.

Мы полагаем, что для решения всех этих проблем наилучшим вариантом было бы принятие Избирательного кодекса. В качестве паллиативного варианта можно было бы в рамках действующей системы избирательного законодательства использовать ряд подходов и решений, предложенных в проекте Избирательного кодекса. Обсуждению этих подходов и решений и посвящена настоящая статья.

1. Право муниципального образования на выбор избирательной системы

Часть 3 статьи 23 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» гласит: «Законом субъекта Российской Федерации устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения. В соответствии с установленными законом субъекта Российской Федерации видами избирательных систем уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая

применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании».

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 7 июля 2011 года № 15-П отметил: «По смыслу приведенных положений, реализация определенных ими регулятивных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области муниципальных выборов, по общему правилу, связана с необходимостью установления нескольких (альтернативных) видов избирательных систем, из которых местные сообщества самостоятельно выбирают наиболее приемлемую и соответствующую местным условиям избирательную систему и закрепляют ее в своих уставах»⁷⁶.

Таким образом, следует считать недопустимой ситуацию, когда региональный законодатель навязывает муниципальному образованию определенную избирательную систему, предлагая ему «выбор» из одного варианта (за исключением случая, когда само муниципальное образование не смогло определиться в выборе). Однако при этом возникает вопрос: что такое избирательная система, и сколько ее видов существует? От того, как мы ответим на него, зависит, сколь широкий выбор может быть предоставлен муниципальному образованию.

Примечательно, что Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» старательно отказывается от использования термина «избирательная система». Вместо этого федеральный законодатель предпочитает использовать громоздкие конструкции типа «не менее половины депутатских мандатов ... распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов».

В результате термин «избирательная система» оказался определен в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и уже через него попал в большинство региональных законов о выборах. Как же определяет избирательную систему этот Федеральный закон? В той же части 3 статьи 23 данного закона дано такое определение: «Под избирательной системой в настоящей статье понимаются условия признания кандидата, кандидатов избранными, списков кандидатов – допущенными к распределению депутатских мандатов, а также порядок распределения депутат-

⁷⁶ Собрание законодательства РФ. 2011. № 29. Ст. 4557.

ских мандатов между списками кандидатов и внутри списков кандидатов».

Удовлетворительно ли такое определение? Полагаем, что нет. С одной стороны, из этого определения получается, что мажоритарная система относительного большинства с использованием одномандатных округов и мажоритарная система в многомандатных округах должны относиться к одному виду – у них одинаковые условия признания кандидата (кандидатов) избранными. Однако специалисты по избирательным системам знают, что выборы в одномандатных и многомандатных округах существенно различаются по своим свойствам и что заметные различия проистекают также от того, сколько голосов имеет избиратель. Существенно и то, что размер округа, число голосов у избирателя – важнейшие правовые характеристики избирательной системы, и совершенно неразумно относить к одному виду системы, где эти характеристики различаются. Обычно в литературе выделяют четыре избирательные системы, основанные на принципе относительного большинства: мажоритарная система в одномандатных округах (или плюральная система); мажоритарная система в многомандатных округах с неограниченным вотумом (или блоковая система – число голосов у избирателя равно числу распределяемых в округе мандатов); мажоритарная система с ограниченным вотумом (число голосов у избирателя больше одного, но меньше числа распределяемых в округе мандатов); система единственного непередаваемого голоса (многомандатные округа, но у избирателя один голос)⁷⁷.

С практической точки зрения определение, содержащееся в Федеральном законе, приводит к тому, что положения региональных законов, согласно которым определенные виды муниципальных образований могут использовать только мажоритарную систему относительного большинства, следует признать формально нарушающими требование федерального законодательства о предоставлении муниципальным образованиям возможности выбора вида избирательной системы. Однако подобные положения есть во многих региональных законах, и, что важно, они чаще всего разумны и соответствуют правовой позиции Конституционного Суда, согласно которой пропорциональная система не должна применяться в округах, где распределяется небольшое число мандатов.

⁷⁷ См., например: Таагепера Р., Шугарт М.С. Описание избирательных систем // ПОЛИС. 1997. № 3. С. 114–136.

С другой стороны, иные избирательные системы, согласно данному определению, должны разделяться на большое число видов. Скажем, Избирательный кодекс Республики Татарстан предусматривает сразу три вида мажоритарной системы с перебаллотировкой: у каждого из них свои условия признания кандидата избранным (получение наибольшего числа голосов избирателей, но не менее определенного числа; получение более половины от общего числа голосов избирателей, отданных за всех кандидатов; получение более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании).

Что касается пропорциональной системы, то из данного определения следует, что такая система должна иметь огромное число видов. Ведь если понятие «избирательная система» включает «порядок распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри списков кандидатов», то любое изменение методики распределения мандатов формально приводит к новому виду избирательной системы. А включение в понятие «избирательная система» условий признания списков кандидатов допущенными к распределению депутатских мандатов означает, что изменение величины заградительного барьера также изменяет вид избирательной системы.

Отметим также, что смешанная система вообще не вписывается в данное определение, поскольку она представляет собой сочетание двух систем с разными условиями определения победителя (победителей).

Каков может быть выход из этой ситуации? Полагаем, что возможны два варианта. Первый – уточнить определение избирательной системы или предложить иное определение⁷⁸. Однако, по нашему мнению, этот путь не приведет к существенному улучшению правового регулирования. Каково бы ни было определение, неизбежны споры о том, какие виды избирательных систем оно подразумевает.

Ситуация усугубляется низким качеством региональных законов о муниципальных выборах. Наш анализ показал, что эти законы содержат массу ошибок, неточностей и пробелов в отношении регулирования избирательных систем, применяемых на муниципальных выборах⁷⁹. В частности, региональные законодатели часто существенно сужают возможности муниципальных образований определять избирательную систему для выборов своих представительных органов, а в некоторых слу-

⁷⁸ Определение избирательной системы, предложенное автором настоящей статьи, см.: Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. – М.: Аспект Пресс, 2005. С. 10.

⁷⁹ См.: Любарев А.Е. Регулирование избирательной системы, применяемой на муниципальных выборах, в законах субъектов РФ // Муниципальная Россия. 2011. № 8. С. 57–70.

чаях просто навязывают им определенную избирательную систему, лишая их возможности выбора, что явно противоречит правовой позиции Конституционного Суда. Стоит также отметить, что в большинстве регионов просто нет специалистов, способных грамотно прописать в региональном законе положения, регулирующие вопросы, связанные с избирательными системами.

Поэтому перспективным нам представляется второй путь: установить в федеральном законе (лучше в избирательном законе – Избирательном кодексе или Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав...»), чем в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», так как это больше соответствует предмету первого) перечень всех допускаемых в Российской Федерации видов избирательных систем. Примером может служить проект Избирательного кодекса РФ, где предложено 8 видов избирательных систем.

Согласно этому проекту, муниципальные образования самостоятельно выбирают избирательную систему из перечня, установленного Кодексом. При этом для некоторых видов существуют параметры, которые могут варьироваться (в рамках, установленных Кодексом), и право их выбора также предоставлено самому муниципальному образованию. Закон субъекта РФ не может ограничивать выбор муниципального образования. При этом, на случай, когда муниципальное образование не определится в своем уставе с избирательной системой или ее отдельными параметрами, в Избирательном кодексе предусмотрены нормы, действующие «по умолчанию».

Существует точка зрения, согласно которой предложенный выше подход нарушает принцип федерализма. Мы не можем с такой точкой зрения согласиться. Предусмотренный Конституцией РФ принцип разделения полномочий между Федерацией и ее субъектами состоит в том, что ограничения прав граждан могут вводиться только федеральными законами. Таким образом, ныне действующий порядок, при котором региональным законодателям дается право ограничивать выбор муниципальным образованием избирательной системы, применяемой на муниципальных выборах, нельзя считать воплощением принципа федерализма и признавать его соответствующим Конституции РФ.

По какому праву в ряде регионов запрещены многомандатные округа? По какому праву в большинстве регионов запрещены открытые списки? Почему вообще возможности выбора (или невыбора) муниципальным образованием избирательной системы зависят от того, в каком

субъекте РФ оно находится? Ведь в каждом регионе существует большое разнообразие муниципальных образований, различающихся размерами территории, численностью населения, социально-экономическим состоянием, культурным уровнем и т.п. Учитывают ли региональные законодатели это разнообразие? Анализ показывает, что не учитывают либо учитывают весьма слабо.

Таким образом, мы приходим к выводу о необходимости переноса регулирования избирательных систем, применяемых на муниципальных выборах, из регионального законодательства в федеральное.

2. Допустима ли пропорциональная система на муниципальных выборах

По поводу использования пропорциональной системы на муниципальных выборах существуют две крайние точки зрения. С одной стороны, некоторые эксперты категорически не приемлют эту систему и считают, что на муниципальных выборах ее использование должно быть запрещено даже в качестве компонента смешанной системы. С другой стороны, начиная с 2005 года, эта система стала широко внедряться – сначала на уровне городских округов и муниципальных районов, а затем в городских и даже сельских поселениях. При этом чаще всего это не было выбором самих муниципальных образований, а навязывалось им региональными властями⁸⁰.

Позднее к навязыванию муниципальным образованиям партийных списков подключились федеральные власти. Федеральный закон от 20 марта 2011 года № 38-ФЗ обязал избирать по пропорциональной системе не менее половины депутатов представительного органа муниципального района, городского округа, имеющих численность не менее 20 депутатов⁸¹.

Этот Федеральный закон не только допускает, но и в некотором смысле навязывает⁸² муниципальным образованиям полностью пропорциональную систему. Между тем, российский опыт использования на муниципальном уровне полностью пропорциональной системы в основном негативный. Наибольший резонанс вызвало применение полно-

⁸⁰ См.: Кынев А.В. «Партийные списки» в беспартийном пространстве: избирательные права граждан и принудительная партизация местных выборов // Российское электоральное обозрение. 2010. № 1. С. 4–19; Кынев А.В., Любарев А.Е. Партии и выборы в современной России: Эволюция и деволюция. – М., 2011. С. 607–612.

⁸¹ Собрание законодательства РФ. 2011. № 13. Ст. 1685.

⁸² Говоря о навязывании, автор имеет в виду муниципальные образования, где представительный орган имеет небольшое число депутатов, и использование смешанной системы представляет определенные проблемы, речь о которых пойдет в разделе 4.

стью пропорциональной системы на выборах Хомутининского сельского совета (Увельский район Челябинской области, 1286 избирателей, 10 депутатов): в селе, где незадолго до начала избирательной кампании практически не было партийных структур, выборы по партийным спискам превратились, по сути, в имитацию⁸³. Два прежних депутата сельского совета, Ю.А. Гурман и И.И. Болтушенко, пройдя суды общей юрисдикции, обратились в Конституционный Суд РФ с жалобой на положения федерального и областного законов, допускающие применение на муниципальных выборах полностью пропорциональной системы. Позднее к их жалобе присоединился Уполномоченный по правам человека в РФ. По этим жалобам 7 июля 2011 года было принято Постановление Конституционного Суда РФ № 15-П, признавшее не соответствующими Конституции РФ положения федеральных и региональных законов «в той мере, в какой этими положениями в системе действующего правового регулирования не исключается возможность применения пропорциональной избирательной системы (в том числе как элемента смешанной избирательной системы) на выборах в представительные органы сельских поселений с малочисленным населением и малым числом депутатов».

Следует отметить, что пропорциональная избирательная система широко используется в европейских странах на муниципальном уровне. Однако там эта система сочетается с рядом положений, направленных на реальное обеспечение пассивного избирательного права граждан. В частности, правом выдвижения списков кандидатов обладают не только общенациональные политические партии, да и партийное законодательство не содержит ограничений, характерных для российского закона «О политических партиях».

Обсуждая проблему использования на муниципальных выборах различных избирательных систем, следует четко различать два вопроса. Первый вопрос: какие избирательные системы мы считаем оптимальными для муниципальных выборов? Второй вопрос: использование каких избирательных систем на муниципальных выборах следует запретить федеральным законом?

Ответ на первый вопрос нужно давать конкретно для каждого муниципального образования с учетом многих факторов. Но если попытаться сделать обобщения, то можно сказать, что на уровне поселений предпочтительнее использование той или иной разновидности мажори-

⁸³ См.: Кынев А.В. Указ. соч.

тарной системы. В крупных городских округах и урбанизированных муниципальных районах, по-видимому, была бы лучше смешанная система.

Впрочем, говоря о пропорциональной системе, не следует забывать, что помимо прижившейся в России пропорционально-списочной системы существует система единственного передаваемого голоса, которая зарубежными авторами обычно причисляется к пропорциональным системам, поскольку на практике она обеспечивает пропорциональное представительство. Эта система использует многомандатные округа и преференциальный способ голосования (т.е. избиратель ранжирует кандидатов в порядке своего предпочтения) и отличается довольно сложным, но справедливым методом определения победителей⁸⁴.

Ценность системы единственного передаваемого голоса для муниципальных выборов состоит, в первую очередь, в том, что на местном уровне действуют в основном неформальные «партии», часто никак не связанные с партиями, существующими на федеральном и региональном уровнях. Системы, основанные на преференциальном голосовании, учитывают эти «партийные нюансы» гораздо лучше, чем системы, основанные на выдвижении партийных списков. И, конечно же, преференциальные системы, в отличие от списочных, ориентированы в первую очередь на личности кандидатов, и, как отмечается исследователями, они лучше, чем какие-либо другие системы, способствуют победе ярких личностей (но при этом скорее умеренных, чем радикальных).

К сожалению, преференциальные системы совершенно не вписываются в действующее российское избирательное законодательство. Для того, чтобы их можно было использовать, необходима существенная корректировка закона, как это сделано, например, в проекте Избирательного кодекса РФ.

Что касается вопроса о запрете использования тех или иных систем, то этим инструментом следует пользоваться весьма осторожно. В России огромное разнообразие муниципальных образований, и из Москвы невозможно определить, какая система будет оптимальна для кон-

⁸⁴ Подробнее о системе единственного передаваемого голоса см.: Лейкман Э., Ламберт Д.Д. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. – М., 1958. С. 113–157; Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. – М., 2005. С. 27–28, 269–271; Кынев А.В., Любарев А.Е. Выборы и партии в современной России: эволюция и деволюция. – М., 2011. С. 90–97; Избирательный кодекс Российской Федерации – основа модернизации политической системы России / Под ред. А.Е. Любарева. – М., 2011. С. 63–64.

кретного местного сообщества. То, что нам кажется неудачным «в принципе», может оказаться вполне подходящим в некоторых конкретных условиях. К тому же необходимо оставить муниципальным политикам право на эксперимент и даже право на ошибку, позаботившись лишь о том, чтобы такая ошибка не имела фатальных последствий.

Среди разработчиков проекта Избирательного кодекса РФ возобладала точка зрения, согласно которой чисто пропорциональная система вообще недопустима на муниципальных выборах (впрочем, как и на других выборах), поскольку она не обеспечивает реализацию пассивного избирательного права. Также нами было решено не допускать на муниципальных выборах закрытые списки (см. следующий раздел). Такие решения, а также определенные условия, связанные с числом распределяемых мандатов (см. раздел 4) можно считать пределом вмешательства сверху в выбор муниципального образования. Впрочем, и эти ограничения могут быть в определенных условиях смягчены.

3. Закрытые или открытые списки

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 года № 15-П говорится, что «законодательное регулирование видов избирательных систем, в рамках которых происходит формирование состава представительных органов муниципальных образований, должно соотноситься с конституционной природой местного самоуправления как наиболее приближенного к населению уровня публичной власти». Мы полагаем, что этот тезис имеет непосредственное отношение к вопросу о формах списков кандидатов при применении пропорциональной и смешанной избирательных систем.

Важность того момента, что депутаты на муниципальном уровне должны быть в максимальной степени приближены к избирателям, заставляет усомниться в допустимости использования на муниципальных выборах системы закрытых списков, при которой избиратель может голосовать только за список кандидатов целиком, но не может выразить свое отношение к отдельным кандидатам, входящим в состав списков.

В октябре 2010 года 19-я сессия Конгресса местных и региональных властей Совета Европы приняла рекомендации в отношении Российской Федерации, одна из которых гласит: «принимать меры для избежания того, чтобы на местных и региональных выборах представлялись закрытые списки». Наша позиция согласуется с данной рекомендацией.

Исходя из этих соображений, можно было бы вообще запретить федеральным законом использовать закрытые списки на муниципальных выборах, как это предложено в проекте Избирательного кодекса РФ. Однако, учитывая, что в Российской Федерации пока еще крайне мало опыта использования открытых списков, можно предложить паллиативное решение: в случае применения смешанной системы разрешить использовать как открытые, так и закрытые списки (поскольку в данном случае у избирателя есть возможность голосовать за конкретных кандидатов в мажоритарных округах), но применение полностью пропорциональной системы допускать только в форме открытых списков.

По состоянию на август 2012 года система открытых списков допускается в законах лишь трех субъектов РФ⁸⁵: Самарской, Тверской⁸⁶ и Ульяновской областях. Еще недавно она была также предусмотрена в законах республик Саха (Якутия) и Тыва, однако, новые законы этих республик, принятые в 2011 году, исключили возможность применения открытых списков. Впрочем, даже там, где они допускаются законом, их не используют. По нашим данным, в России открытые списки на муниципальных выборах не применялись ни разу.

Использованию на российских выборах открытых списков препятствует не только консерватизм региональных законодателей и неприятие этой системы некоторыми из них из политических соображений, но и отсутствие должного регулирования данной системы в федеральном законодательстве. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...» не содержит никаких гарантий избирательных прав граждан для случаев применения открытых списков: статьи этого закона об избирательном бюллетене, порядке голосования, порядке подсчета голосов, протоколе участковой избирательной комиссии и публикации итогов голосования никак не учитывают специфику таких списков. И этот недостаток необходимо устранить⁸⁷.

⁸⁵ В законе Республики Мордовия система открытых списков включена в перечень допускаемых избирательных систем, но при этом закон не содержит никаких норм, обеспечивающих применение этой системы – нормы, касающиеся избирательного бюллетеня, порядка голосования и порядка распределения мандатов внутри списка позволяют использовать только закрытые списки.

⁸⁶ В Избирательном кодексе Тверской области возможность использования открытых списков появилась в редакции от 28 мая 2012 года. При этом тверские законодатели руководствовались несколько иной логикой, поскольку полностью пропорциональную систему разрешили только в форме закрытых списков, а смешанную систему – как с закрытыми, так и с открытыми списками.

⁸⁷ Подробнее о закрытых и открытых списках см.: Любарев А. На муниципальных выборах должны применяться открытые списки // Городское управление. 2011. № 12. С. 78–84.

Одновременно необходимо широко пропагандировать систему открытых списков, убеждая региональных законодателей предусмотреть данную систему в законах, регулирующих муниципальные выборы, а депутатов представительных органов муниципальных образований, на выборах которых применяется пропорциональная система, – использовать именно открытые списки.

4. Обеспечение пропорционального представительства

Как было показано нами ранее⁸⁸, между такими параметрами пропорциональной избирательной системы, как число распределяемых мандатов, заградительный барьер и методика распределения мандатов, существует системная взаимосвязь. Поэтому эти параметры надо рассматривать и регулировать в комплексе.

Федеральный закон от 20 марта 2011 года № 38-ФЗ ввел ограничение в 5% величины заградительного барьера на выборах депутатов представительных органов городских округов и муниципальных районов с числом мандатов не менее 20. Мы полагаем, что данное ограничение должно быть универсальным – распространяться на все муниципальные выборы, проводимые по пропорциональной или смешанной системе. Это соответствует общему направлению реформ последних лет: заградительный барьер на будущих выборах в Государственную Думу уже снижен до 5%.

При этом мы считаем, что главная задача – обеспечить всем спискам, набравшим не менее 5% голосов, получение не менее одного мандата. А эта задача не решается только ограничением величины заградительного барьера. Не гарантирует решение данной задачи и введенная в 2010 году норма, согласно которой каждый список, допущенный к распределению мандатов, должен получить не менее одного мандата. Так, законодатели Республики Саха (Якутия) нашли способ обойти данное требование: для определения списков, допущенных к распределению депутатских мандатов, производится предварительное распределение мандатов между списками в соответствии с установленной Законом методикой; затем это предварительное распределение депутатских мандатов признается окончательным.

Можно было бы в федеральном законе прямо записать требование, чтобы каждый список, набравший не менее 5% голосов, получал как минимум один мандат. При этом на регионального законодателя возла-

⁸⁸ См.: Любарев А.Е. Системная взаимосвязь основных параметров пропорциональной избирательной системы // Право и политика. 2011. № 10. С. 1627–1638.

гался бы выбор такой методики, которая позволила бы обеспечить данное требование.

Однако такой путь нам не представляется оптимальным. Анализ показывает, что самостоятельное создание региональными законодателями методики распределения мандатов часто приводит к серьезным ошибкам и появлению в региональном законе методики, не отвечающей элементарным требованиям. Между тем, такие ошибки недопустимы, поскольку создают риск того, что уже проведенные выборы окажутся безрезультатными.

По нашему мнению, нет никаких серьезных причин, по которым нельзя было бы определить методику распределения мандатов в федеральном законе. Во-первых, это тот вопрос, в котором полностью отсутствует какая-либо региональная специфика. Во-вторых, нет никакого смысла давать в этом вопросе право на эксперимент, поскольку все свойства методик могут быть проанализированы теоретически, а цена ошибки слишком велика.

В принципе, при необходимости в федеральном законе может быть прописано несколько методик (скажем, две-три), из которых муниципальное образование могло бы выбрать одну, наиболее для нее подходящую.

Возможен и другой подход – установить минимальное число мандатов, распределяемых по единому пропорциональному округу. Но такое решение также должно быть увязано с методикой распределения мандатов.

В 2010 году председатель ЦИК России В.Е. Чуров разослал письмо, в котором рекомендовал исключить возможность распределения по пропорциональной избирательной системе менее 15 мандатов. В некоторых регионах эту рекомендацию учли. Закон Новгородской области строго устанавливает, что по единому избирательному округу избираются не менее 15 депутатов. В законах Республики Марий Эл, Ульяновской области, Краснодарского и Приморского краев также есть подобная норма, но она распространяется не на все муниципальные образования.

Письмо В.Е. Чулова было написано в то время, когда еще не было законодательного ограничения заградительного барьера на муниципальных выборах. И из контекста письма можно понять, что число 15 увязано с 7%-ным барьером (тем более что $1/15 \sim 7\%$). Хотя строгий математический анализ показывает, что правильнее было бы вести речь о

14. Однако после ограничения величины барьера пятью процентами эти положения в любом случае следует пересмотреть.

Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 года № 15-П поставило перед федеральным законодателем новую задачу: установить обязательные для учета в законодательстве субъектов РФ при определении условий применения избирательных систем в муниципальных образованиях критерии допустимости использования пропорциональной избирательной системы (в том числе как элемента смешанной избирательной системы) на выборах в представительные органы поселений, исходя из числа распределяемых мандатов.

При этом, в качестве главного недостатка применения пропорциональной системы при небольшом числе депутатских мандатов названо то, что оно «сопряжено с возможностью нарушения принципа равенства при определении результатов волеизъявления избирателей, поскольку не исключает получения одинакового числа депутатских мест в представительном органе муниципального образования избирательными объединениями, за списки кандидатов которых подано существенно различающееся число голосов избирателей».

Хотя Конституционный Суд обязал федерального законодателя внести изменения в течение полугода, проект федерального закона, реализующий это судебное решение, был лишь в июле 2012 года принят в первом чтении⁸⁹. Данный проект предусматривает запрет на использование пропорциональной и смешанной системы в поселениях с численностью населения менее трех тысяч человек, а также имеющих представительный орган с численностью менее 15 депутатов. При использовании на муниципальных выборах смешанной системы по ее пропорциональной составляющей должно распределяться не менее 10 мандатов.

Таким образом, в этом проекте, подготовленном Минрегионом России, в качестве критерия допустимости использования пропорциональной системы предлагается распределение не менее 10 мандатов. Обоснование числа 10 как критерия представлено не было, однако нетрудно догадаться, что авторы законопроекта шли от обратного: поскольку для муниципальных районов и городских округов с числом депутатов не менее 20 в силу совокупности норм получился минимум в 10 мандатов, этот минимум решили распространить и на другие муниципальные образования.

⁸⁹ Этот законопроект уже принят в окончательном виде, см.: Федеральный закон от 16 октября 2012 г. № 173-ФЗ (прим. ред.).

Полагаем, что критерий все же должен вырабатываться, исходя из существенных моментов. Руководствуясь правовой позицией Конституционного Суда, нам необходимо определить, в каком случае получение двумя списками кандидатов одинакового числа мандатов следует считать недопустимым нарушением принципа равенства. Полагаем, что таким критерием можно считать *троекратное превышение* числа избирателей, проголосовавших за один из списков кандидатов, над числом избирателей, проголосовавших за другой список, получивший то же количество мандатов.

Именно с позиций данного критерия следует устанавливать минимально допустимое число мандатов, распределяемых по единому пропорциональному округу. Наш анализ показал, что с точки зрения данного критерия следует распределять по пропорциональной системе не менее 13 мандатов⁹⁰, причем это число должно быть увязано с определенной методикой распределения мандатов⁹¹.

В проекте Избирательного кодекса РФ для смешанной системы была предложена симметричная «формула смешения» – по мажоритарной и пропорциональной составляющим должно распределяться не менее одной трети и не более двух третей мандатов. Если использовать эту формулу и ограничить число мандатов, распределяемых по единому округу, числом 13, то смешанную систему можно будет применять при числе мандатов не менее 20, что соответствует нижнему порогу для обязательного применения смешанной или пропорциональной избирательной системы, установленному Федеральным законом от 20 марта 2011 года № 38-ФЗ.

5. Субъекты выдвижения списков кандидатов

Одним из главных аргументов экспертов, поддержавших в Конституционном Суде РФ требование о признании неконституционным применения пропорциональной системы на муниципальных выборах, был тот факт, что по действующему избирательному законодательству выдвигать списки кандидатов имеют право только политические партии и

⁹⁰ См.: Любарев А.Е. Проблемы пропорционального распределения депутатских мандатов на муниципальных выборах // Муниципальная служба. 2011. № 4. С. 13–19.

⁹¹ В проекте Избирательного кодекса РФ предусмотрено распределение по пропорциональной системе на муниципальных выборах не менее 18 мандатов, что связано с закреплением в этом проекте для распределения мандатов классического метода Хэйра-Нимейера. В случае распределения 13 мандатов необходимо использовать либо модификацию метода Хэйра-Нимейера, либо метод делителей Сент-Лагюе. В качестве паллиативного решения можно установить в качестве критерия не менее 15 мандатов, как это было предложено в цитированном письме Чурова.

их структурные подразделения. По мнению ряда экспертов, политическим партиям не может быть предоставлено монопольное право выдвигать кандидатов на муниципальных выборах в силу того, что партии являются, с одной стороны, политическими, а с другой стороны, общедеревальными структурами⁹².

Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 7 июля 2011 года № 15-П отметил: «В странах, основанных на принципах правовой демократии, непосредственное участие населения муниципального образования (с учетом его небольшой численности) в выборах органов местного самоуправления проявляется не только при голосовании, но и при выдвижении кандидатов в депутаты: на уровне местного самоуправления субъектами избирательного процесса выступают, как правило, функционирующие в рамках местного сообщества территориальные коллективы (общественные организации, профессиональные группы, организации по интересам и т.д.) сообразно их численности, организованности, степени участия в решении вопросов местного самоуправления в данном муниципальном образовании, а также граждане индивидуально...

В государствах, признающих Европейскую хартию местного самоуправления, при использовании пропорциональной избирательной системы на местном уровне наиболее распространенными субъектами избирательного процесса, формирующими корпус кандидатов в депутаты, обычно являются местные (так называемые «ратушные») партии и общественные объединения. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств также предусматривает возможность выдвижения кандидатов и (или) списков кандидатов политическими партиями (коалициями), иными общественными объединениями и другими субъектами права выдвижения кандидатов и (или) списков кандидатов, указанными в конституциях, законах...

Применение на муниципальных выборах пропорциональной избирательной системы в ее конкретной разновидности должно гарантировать возможно более полное и адекватное реальным предпочтениям из-

⁹² См.: Игнатенко В., Петров А., Праскова С. Пропорциональная избирательная система на муниципальных выборах как предмет научно-правовой экспертизы в конституционном судопроизводстве // Муниципальное право. 2011. № 3. С. 27–36; Васильев В. Пропорциональная или мажоритарная? // Там же. С. 37–40; Любарев А., Кынев А. Политические партии не должны иметь монопольное право выдвижения кандидатов на муниципальных выборах // Там же. С. 45–48; Борисов И., Игнатов А. Конституционно-правовые аспекты выборов депутатов представительных органов муниципальных образований по пропорциональной избирательной системе // Там же. С. 49–55.

бирателей выражение интересов социальных групп, образующих местное сообщество...

Участие в выработке решений представительных органов по вопросам местного значения в сельских поселениях только представителей федеральных политических партий являлось бы неоправданной централизацией через партийные структуры управления на местах, что противоречило бы конституционной сущности местного самоуправления».

И хотя в резолютивной части Постановления Конституционного Суда эти соображения не были использованы, представляется очевидным, что наделение федеральных политических партий монопольным правом выдвижения списков кандидатов на муниципальных выборах если и не противоречит Конституции РФ, то является неоптимальным решением и наносит непоправимый ущерб развитию местного самоуправления в Российской Федерации⁹³.

Отметим, что еще В.И. Ульянов-Ленин довольно точно сформулировал общую проблему использования пропорциональной системы, которая как раз и возникает, когда на муниципальных выборах списки могут выдвигать только общенациональные партии: «Пропорциональная система выборов дает истинное выражение воли народа лишь тогда, когда партийные списки соответствуют реальному разделению народа действительно на те партийные группировки, которые отразились в этих списках»⁹⁴. И хотя исследований на эту тему, на наш взгляд, недостаточно, но то, что нам известно, позволяет сделать вывод, что местное сообщество по проблемам местного значения разделено совсем не по тем вопросам, по которым происходит разделение на сторонников тех или иных политических партий.

В связи с этим необходимо рассмотреть вопрос о расширении круга субъектов выдвижения списков кандидатов при использовании пропорциональной системы (в том числе как элемента смешанной системы) на муниципальных выборах.

В принципе, возможны следующие варианты решения данной проблемы:

⁹³ Постановление Конституционного Суда принималось в условиях, когда в России действовали всего семь политических партий. И хотя в настоящее время число партий значительно увеличилось, что должно улучшить ситуацию с конкуренцией между партийными списками, партии остались федеральными политическими структурами, и потому выводы, сделанные экспертами и Конституционным Судом, сохраняют принципиальное значение.

⁹⁴ Ленин В.И. Тезисы об Учредительном собрании // Полн. собр. соч. 5-е изд. Т. 35. С. 163.

- изменение партийного законодательства, в частности, допущение создания региональных и местных партий;
- предоставление права выдвигать списки кандидатов иным, кроме политических партий, общественным объединениям;
- предоставление права выдвигать списки кандидатов группам избирателей;
- предоставление права участвовать в выборах по пропорциональной системе независимым кандидатам.

Разберем подробнее эти варианты.

Изменение партийного законодательства в части отказа от принципа существования исключительно общенациональных партий было бы, с нашей точки зрения, желательно. Однако это – вопрос, затрагивающий целиком политическую систему Российской Федерации, и потому его не следует увязывать с решением проблем местного самоуправления. К тому же такая мера не сможет решить проблему в полной мере, поскольку организации, создаваемые на местном уровне, вряд ли могут носить политический характер.

Предоставление права выдвигать списки кандидатов группам избирателей потребует существенного изменения избирательного законодательства. Еще в 2002 году группы избирателей были исключены из числа субъектов избирательного процесса, поскольку чаще всего это были фиктивные образования, маскирующие реальное самовыдвижение кандидатов. При этом группы избирателей и до 2002 года не имели права выдвижения списков кандидатов.

Предоставление права участвовать в выборах по пропорциональной системе независимым кандидатам решало бы в полной мере проблему реализации пассивного избирательного права граждан при использовании пропорциональной системы. Однако этот вариант имеет существенный недостаток. Поскольку такому кандидату не может быть предоставлено более одного мандата, то в случае получения им большей доли голосов значительная часть этих голосов «пропадает», и нарушается принцип пропорциональности. Кроме того, этот вариант также требует существенных корректив избирательного законодательства.

С нашей точки зрения, оптимальным решением было бы восстановление действовавшего до 2009 года права выдвигать списки кандидатов общественным организациям и общественным движениям, предусмотревшим возможность участия в выборах в своих уставах.

С одной стороны, такое решение позволит значительно расширить круг потенциальных участников выборов по пропорциональной систе-

ме, снимет ограничение этого круга только федеральными политическими структурами, позволит выдвигать списки кандидатов организациям, нацеленным на защиту местных интересов, и, тем самым, позволит реализовать пассивное избирательное право на муниципальных выборах практически всем активным и адекватным гражданам.

С другой стороны, такое решение потребует внесения в федеральное законодательство лишь незначительных изменений, поскольку указанные общественные объединения остались в качестве субъектов избирательного процесса – они сохранили право выдвигать кандидатов по мажоритарным округам. Остается только добавить им право выдвижения списков кандидатов.

6. Избирательные комиссии, организующие муниципальные выборы

По действующему законодательству на одной и той же территории могут существовать территориальная избирательная комиссия, участвующая в проведении выборов в органы государственной власти, и избирательная комиссия муниципального образования, организующая муниципальные выборы. Однако существование на одной территории двух избирательных комиссий может показаться нецелесообразным. В связи с этим закон позволяет как возлагать полномочия территориальной комиссии на комиссию муниципального образования, так и наоборот. На практике гораздо чаще используется именно второй вариант – возложение полномочий комиссии муниципального образования на территориальную.

В проекте Избирательного кодекса РФ оставлена только первая возможность – возложение полномочий территориальной комиссии на комиссию муниципального образования. Это связано с тем, что территориальная комиссия является государственным органом, а комиссия муниципального образования – муниципальным. Возложение полномочий государственных органов на муниципальные является нормальной практикой, в то время как возложение полномочий муниципальных органов на государственные – это недопустимое вмешательство в дела местного самоуправления.

Наши оппоненты обычно в ответ говорят, что обеспечение избирательных прав не относится к вопросам местного значения. Это, разумеется, так, однако главной задачей избирательных комиссий муниципальных образований является организация муниципальных выборов, то есть организация формирования органов местного самоуправления, а

это – безусловная прерогатива местного сообщества. Можно ли говорить о самостоятельности местного самоуправления, его отделенности от органов государственной власти, если оно свои органы вынуждено формировать под управлением государственных структур?!

Что касается обеспечения и защиты избирательных прав граждан, то эти функции Федерация и ее субъекты осуществляют, во-первых, через законодательство, во-вторых, через контрольные полномочия избирательных комиссий, а также – судебную систему.

Еще более неприемлемой нам представляется практика возложения на территориальные избирательные комиссии муниципальных районов полномочий всех (или большинства) избирательных комиссий поселений, входящих в этот район. Помимо уже высказанных соображений, это приводит к ряду дополнительных негативных моментов. Во-первых, такая практика затрудняет контакты между избирательной комиссией и кандидатами. Кандидатам приходится ездить в райцентр для подачи уведомления о своем выдвижении, затем – для подачи документов на регистрацию и т.п. Во-вторых, обычно выборы во всех или в большинстве поселений в районе проходят одновременно. И в этих условиях территориальная комиссия просто физически не может самостоятельно справиться с таким объемом представляемых ей документов, и в реальности всю работу выполняют чиновники администрации.

Но даже тогда, когда выборы организует избирательная комиссия муниципального образования, порядок ее формирования в соответствии с изменениями, внесенными Федеральным законом от 27 декабря 2009 года № 357-ФЗ⁹⁵, не обеспечивает самостоятельности местного сообщества в вопросе организации муниципальных выборов. Согласно этому закону, представительный орган муниципального образования назначает половину членов комиссии по предложениям политических партий, представленных в Государственной Думе, законодательном органе субъекта РФ и представительном органе муниципального образования, а другую половину – по предложению избирательной комиссии субъекта РФ (для муниципальных образований «верхнего» уровня) либо по предложениям территориальной избирательной комиссии и/или избирательной комиссии муниципального района (для поселений). Таким образом, состав избирательной комиссии муниципального образования определяется в основном структурами более высокого уровня при ми-

⁹⁵ Собрание законодательства РФ. 2009. № 52. Ст. 6433.

нимальном участии собственно местного сообщества. И такой порядок нельзя считать сколько-нибудь удовлетворительным.

Как уже отмечалось в начале данной статьи, проблема независимости избирательных комиссий является общей для всех уровней, и для ее решения необходимо выработать общий подход. Мы полагаем, что такой подход предложен в нашем проекте Избирательного кодекса РФ.

Сократим избирательную кампанию?⁹⁶

В последние дни журналисты меня дважды подробно расспрашивали о предложениях ЦИК по сокращению сроков избирательной кампании. Но в журналистские материалы вошла малая часть того, что я им сказал. Поэтому здесь я напишу подробнее.

Один из замечательных аргументов со стороны ЦИК: «В России одна из самых длительных избирательных кампаний в мире». При этом почему-то забывают, что Россия – еще и самая большая страна по территории. И никому не приходит в голову на этом основании предлагать ее сократить!

Но давайте по порядку.

1. По российскому законодательству избирательная кампания длится «до дня представления избирательной комиссией, организующей выборы, отчета о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов». То есть период избирательной кампании состоит из двух частей: 1) собственно кампании – от официальной публикации решения о назначении выборов до дня голосования (или, может быть, правильнее – до дня официального объявления результатов выборов); 2) периода, когда все действия сводятся к подготовке финансовых отчетов, публикации итогов голосования, ну и, к сожалению, еще добавляется перераспределение мандатов после отказов «паровозов».

Так вот, когда говорят, что у нас избирательная кампания длится 180 дней, то не уточняют, что на самом деле она вдвое короче, что половина этого времени считается избирательной кампанией просто из-за глупой нормы федерального закона. И если ЦИК вместе с законодателями сократят длительность избирательной кампании, просто написав в законе, что избирательная кампания длится до дня официального опубликования избирательной комиссией, организующей выборы, общих результатов выборов (кстати, именно так записано в нашем проекте Избирательного кодекса РФ), то такое изменение я буду только приветствовать.

2. Не должна быть одинаковая длительность у разных по масштабу кампаний. Я об этом говорю давно. В 2002 году именно по моей инициативе были приняты разные сроки для федеральных, региональных и муниципальных выборов, но позже эти нормы были скорректированы, и

⁹⁶ Опубликовано в Интернете: <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/947036-echo/>, 2.11.2012.

региональные кампании практически сравнялись по длительности с федеральными.

На самом деле различия должны быть более существенными. Представьте себе выборы в сельском поселении. Там вообще лучше не требовать от кандидатов сбора подписей, поскольку никакого избытка кандидатов не наблюдается. Но если даже оставить сбор подписей – их там можно собрать за день. На проверку подписей тоже может уйти один–два дня. И агиткампанию не нужно растягивать: за неделю кандидат может обойти всех избирателей.

И совсем другое дело – выборы в регионах, особенно таких больших по территории и населению, как, скажем, Красноярский край. Можно ли провести там полноценную агитационную кампанию за две недели?! Вряд ли. Я уже не говорю о федеральных выборах.

Поэтому в нашем проекте Избирательного кодекса сроки дифференцированы по пяти разным категориям.

Для федеральных выборов срок от назначения выборов до дня голосования 96–103 дня.

Для региональных выборов – 78–82 дня.

Для выборов в городских округах и муниципальных районах 71–75 дней.

Для выборов в поселениях с числом избирателей более 2 тыс. – 57–61 день.

Для выборов в поселениях с числом избирателей менее 2 тыс. – 43–47 дней.

Кстати, везде, кроме федеральных выборов, люфт в дате назначения выборов – рабочая неделя, с понедельника по пятницу.

3. Предложение о сокращении сроков избирательной кампании стало закономерным следствием другого безобразного решения – о проведении выборов во второе воскресенье сентября. Понятно, что в результате большая часть кампании будет приходиться на лето. Теперь чиновники опомнились: надо хоть какую-то часть лета себе освободить!

Другой важный момент, о котором я слышал от руководителей избиркомов. В участковых комиссиях работают в основном учителя, как их заставить начинать работу в середине августа? Отсюда и предложение сократить срок работы участковых комиссий (впрочем, у этого предложения есть и разумные мотивы: нет большого смысла работать участковым комиссиям 20 дней).

4. В отличие от сокращения срока работы участковых комиссий сокращение других сроков (выдвижения – при условии, что остается сбор

подписей; агитации; обжалования нарушений) будет еще одним ударом по российским выборам. Они и так уже во многом превратились в фикцию. Еще один удар – и от выборов вообще ничего не останется, кроме названия.

В общем, слово «сократить» в русском языке имеет несколько смыслов. В том числе и «сократить за ненадобностью».

Конституционный Суд не заметил чрезмерности «муниципального фильтра»⁹⁷

На фоне более серьезных скандалов практически незамеченным прошло одно событие: 24 декабря Конституционный Суд признал, что «муниципальный фильтр» на губернаторских выборах не противоречит Конституции РФ.

Что тут можно сказать? Действительно, сам по себе «муниципальный фильтр» вполне допустим. Но его конкретное воплощение в действующем законе является явно чрезмерным. Впрочем, в вопросах о чрезмерности Конституционный Суд всегда проявлял очень вольный подход. Например, в 2005 году он решил, что правила регистрации политических партий можно будет считать чрезмерными лишь тогда, когда они приведут к регистрации только одной партии.

Не знаю, какие аргументы приводили Суду заявители. Но анализ прошедших 14 октября выборов дает очень любопытные факты. Они по большей части изложены еще в моем сентябрьском аналитическом обзоре⁹⁸, сейчас я их немного дополнил.

Ниже курсивом приводятся выдержки из того обзора:

Наиболее ярко действие «муниципального фильтра» проявилось в Новгородской области, где его не смогли преодолеть кандидаты от КПРФ и «Справедливой России» – партий, которые 4 декабря 2011 г. получили в этом регионе 19,5 и 28,1% (к тому же оба кандидата – депутаты областной Думы), но зато его преодолел не имеющий широкой известности кандидат от «Патриотов России», хотя эта партия 4 декабря 2011 г. довольствовалась в области 0,9% голосов. Уже один этот факт свидетельствует о неадекватности «муниципального фильтра».

Но наиболее ярко эта неадекватность проявилась в том, что все зарегистрированные кандидаты, кроме некоторых коммунистов, смогли зарегистрироваться исключительно благодаря подписям депутатов-единороссов.

По Рязанской области такой материал собрали журналисты «Коммерсанта». Они сумели подсчитать, что за кандидата от КПРФ Владимира Федоткина подписались около 80 единороссов, за кандидата от ЛДПР Александра Шерина – более 110, кандидата от «Правого дела» Александру Перехватову – около 150, кандидата от «Новой России»

⁹⁷ Опубликована в Интернете: <http://echo.msk.ru/blog/lyubarev/979332-echo/>, 29.12.2012.

⁹⁸ <http://komitetgi.ru/publications/202/>

Олега Нагибина – около 140, кандидата от Партии пенсионеров Светлану Косареву – около 130, за кандидата от «Патриотов России» Игоря Морозова – около 130 (при необходимом минимуме для регистрации в 230 подписей).

По Амурской, Брянской и Новгородской областям я проанализировал подписи только депутатов верхнего уровня (городских округов и муниципальных районов). Напомню, что по этому уровню тоже нужно было собрать не менее 5, 7 или 10% подписей. И вот результат: у кандидатов от ЛДПР доля подписей единороссов составила – 54% у И.Н. Абрамова, 80% у В.Н. Михайлова, 82% у М.А. Марченко; у единственного зарегистрированного эсера Д.С. Жаровского доля подписей единороссов составила 55%, у «яблочника» А.А. Пономарева – 87%, у представителя «Патриотов России» Н.И. Захарова – 92%.

К сожалению, не удалось получить достаточной информации по Белгородской области: на портале ЦИК отсутствуют данные по большинству основных муниципальных выборов в этом регионе. Тем не менее и здесь по обрывочным данным можно видеть похожую картину: подписи единороссов есть и за кандидата от ЛДПР И.П. Горькову, и за кандидата от «Патриотов России» А.М. Запрягайло. При этом за них подписались и те, кто в нынешней кампании баллотируются от «Единой России» в советы депутатов Губкинского и Старооскольского городских округов.

Таким образом, «муниципальный фильтр» обеспечил имитацию конкуренции, позволив власти подбирать себе удобных спарринг-партнеров.

Как понимать эффективность муниципального фильтра⁹⁹

Вчера вечером Газета.ру опубликовала заметку «Фильтр сделают многократным»¹⁰⁰, где привела высказанные на заседании ЦИК мнения Леонида Ивлева, Ирека Вильданова и Валентина Горбунова о том, что муниципальный фильтр доказал свою эффективность. В этой заметке приведено и мое мнение:

Эксперт по избирательному законодательству Аркадий Любарев предполагает, что эффективность муниципального фильтра, о которой говорит власть, заключается в том, что он полностью подконтролен «Единой России». «Я не понимаю, что они понимают под эффективностью, судя по всему, это прямо противоположно общепринятому. Претензия к муниципальному фильтру очень проста: без подписей единороссов даже коммунисты не во всех регионах могут преодолеть этот фильтр. Представители других партий практически нигде без подписей единороссов фильтр не преодолевают», — отметил он в разговоре с «Газетой.Ру».

«Власти в ручном режиме решают те вопросы, которые должны решаться без их участия. В нормальной ситуации любой серьезный оппозиционный кандидат должен иметь возможность выйти на выборы, не спрашивая разрешения своего основного соперника из власти», — заключает эксперт.

Если вкратце – то именно так. Но здесь я бы хотел высказаться немного подробнее. Для начала скажу, что высказанное мной утверждение «без подписей единороссов даже коммунисты не во всех регионах могут преодолеть этот фильтр. Представители других партий практически нигде без подписей единороссов фильтр не преодолевают» – это не домыслы и не предположения, а результат анализа. По октябрьским выборами мы этот анализ давно опубликовали, по нынешним выборам опубликуем в ближайшие дни.

Когда-то в далеком 1997 наш коллега Олег Каюнов опубликовал популярную книжку под названием «Незримая логика избирательных законов». Да, тогда, пожалуй, в избирательных законах была логика (хотя и не без огрехов). Сейчас же – если исходить из правовой и политической логики, основанной на конституционном положении о выборах как о высшем непосредственном выражении власти народа – сплошные алогизмы. И ярче всего они видны в положениях законов о губернаторских выборах.

⁹⁹ Опубликована в Интернете: <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1131998-echo/>, 8.08.2013.

¹⁰⁰ http://www.gazeta.ru/politics/2013/08/07_a_5545129.shtml

С одной стороны – запрет самовыдвижения (во всех регионах, кроме Москвы). Не буду сейчас обсуждать, насколько этот запрет соответствует Конституции (по-моему, не соответствует). Но если искать в нем логику, то получается, что закон исходит из модели выборов как межпартийной конкуренции. Сюда еще добавляется запрет партиям выдвигать членов других партий – это модель жесткого противостояния партий друг другу.

И еще один запрет: муниципальный депутат может поддержать только одного кандидата в губернаторы. Здесь тоже можно увидеть определенную логику: речь идет именно о поддержке, а не просто о «не возражаю, пусть баллотируется если хочет».

Так вот – эти три запрета вместе по логике абсолютно не соответствуют той практике, что представители одной партии (в первую очередь «Единой России») поддерживают своими подписями выдвижение кандидатов от других партий. Но эта практика не случайна – еще раз повторю, что без подписей единороссов кандидат ни от одной партии (кроме КПРФ – и то не везде) фильтр не преодолевает.

Понимают ли это Ивлев, Вильданов и Горбунов? Про Ивлева ничего не могу сказать. Горбунов лет 12 назад способен был это понять, а сейчас, наверное, уже нет. Но особенно удручает деградация Вильданова. Еще недавно я в своем блоге задавал вопрос: сможет ли Вильданов остаться профессионалом? Похоже, что на такой должности это очень трудно.

На самом деле логика у законов о губернаторских выборах другая, не имеющая ничего общего с правом. Я и мои коллеги уже не раз писали, в чем причина возврата губернаторских выборов. Власть поняла, что назначенные губернаторы не могут обеспечить нужный результат на федеральных выборах. И потому решила, что нужно их самих заставить пройти через выборы. Но при таком подходе совсем не обязательно, чтобы выборы были конкурентными, главное тут – воздействие в нужную сторону на итоги голосования. Вот и придумали как сделать так, чтобы и выборы были, и чтобы конкуренцию на них можно было ограничивать по собственному усмотрению. Сильный губернатор – можно допустить относительно сильных конкурентов. Слабый – можно сделать так, чтобы сильные конкуренты застряли в трехслойном фильтре.

Вот с этой точки зрения можно говорить, что муниципальный фильтр эффективен. И то у меня сомнения. Эффективность – это все-таки решение задачи с минимальными затратами. А тут довольно много приходится работать в ручном режиме.

Графу «против всех» надо восстанавливать на всех выборах¹⁰¹

Информация о внесении в Госдуму группой сенаторов во главе с Валентиной Матвиенко законопроекта, возвращающего графу «против всех», и знакомство с этим законопроектом порождают смешанные чувства. Не буду пытаться привести их в какой-то порядок, а просто – как они возникают.

У меня имя Валентины Матвиенко прочно ассоциируется со скандальными выборами в Красненькой речке (об этих выборах был тогда мой пост¹⁰²). А произошел тот скандал во многом потому, что Дмитрию Медведеву (или еще кому-то) пришлось в голову сделать Матвиенко спикером Совета Федерации, но он озвучил эту идею раньше, чем заглянул в закон и понял, что ее в этом случае придется проводить через муниципальные выборы.

Почему я об этом сейчас вспомнил? Потому что ситуация похожая: группа сенаторов, среди которых значится и Андрей Клишас, которого Владимир Плигин недавно назвал «глубоким и серьезным конституционалистом», предложила законопроект, не потрудившись ознакомиться с историей вопроса и состоянием российского права в данном вопросе.

Придется напомнить, что 14 ноября 2005 года Конституционный Суд РФ принял постановление, согласно которому граждане должны иметь возможность вести за счет собственных средств агитацию, направленную против всех кандидатов. И обязал федерального законодателя незамедлительно урегулировать этот вопрос.

Но федеральный законодатель пошел другим путем. Федеральным законом от 12 июля 2006 года графа «против всех» была отменена. При этом представители ЦИК прямо говорили, что решение об отмене этой графы стало реакцией на указанное постановление Конституционного Суда – уж очень не хотелось его выполнять. Хотя наработки уже были – в утвержденном Указом Президента Положении о выборах Законодательного Собрания Пермского края.

В законопроекте Матвиенко, Клишаса и др. решение Конституционного Суда никак не учтено. Но учесть все равно придется – по видимому, во втором чтении. Хотя, подозреваю, авторы законопроекта, узнав об этом, будут неприятно удивлены.

¹⁰¹ Опубликована в Интернете: <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1178526-echo/>, 16.10.2013.

¹⁰² <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/805219-echo/>

Вообще, беглое знакомство с законопроектом свидетельствует, что его авторы просто и без хитростей восстановили те положения, которые были отменены Федеральным законом от 12 июля 2006 года. Нет, извиняюсь, одна хитрость есть: они не стали возвращать графу «против всех» на президентских выборах. Причем в пояснительной записке не дано никакого объяснения, почему сделано такое исключение. Исключение, с моей точки зрения, глупое: на президентских выборах никогда не было значительного голосования против всех кандидатов (в первом туре максимум – 3,5%, во втором – 4,8%), так что не стоило этого бояться.

Но восстановлено положение, появившееся 2005 году, когда регионам позволили самим решать, допускать голосование «против всех» или не допускать. Тогда этим положением воспользовались сразу только в Москве. Но теперь инерция обратная, и можно предположить, что многие регионы не будут спешить с возвратом графы. Или, что хуже – начнут «экспериментировать» – на одних выборах ее допустят, на других – нет. И, как обычно, с точностью до наоборот: там, где больше нужна – не допустят, а где не очень нужна – введут (примерно так поступили в Тыве в 2006 году).

Вообще говоря, это дикость и несоответствие Конституции, когда такие фундаментальные вопросы, связанные с правами граждан, не регулируются единообразно. А у нас теперь опять будет – где-то есть «против всех», где-то нет. Да и аргументам, изложенным в пояснительной записке, это противоречит.

И не могу пройти мимо лицемерия пояснительной записки. Там утверждается, что следствием отмены графы, «по мнению экспертного сообщества, стало значительное падение явки избирателей на выборах всех уровней». Я не знаю, какое–такое «экспертное сообщество» здесь имеется в виду. Помнится, нам все время в те годы эксперты от власти доказывали, что не наблюдалось падения явки. И они были в основном правы: не наблюдалось. Падение произошло позже и по другим причинам. И если бы господа сенаторы были действительно озабочены проблемой явки, то не поддержали бы перенос выборов на сентябрь!

А теперь – о позитиве. В отличие от единороссов, а также некоторых оппозиционеров, встречающих в штыки любые предложения власти, я своей позиции не меняю. Я – за возврат графы «против всех» на всех без исключения выборах. Поскольку это полезный инструмент в руках избирателей и хороший индикатор для власти и общества.

Другое дело, что я не считаю оптимальными те правила учета голосов «против всех» при определении результатов выборов, которые действовали в 1997–2006 годах. Но об этом надо писать отдельно.

Опыт выборов 1993–2006 годов показал: там, где есть реальная конкуренция, «против всех» голосуют мало, и эти голоса не оказывают влияния на результат. А вот там, где конкуренцию искусственно ограничивают, или там, где она по каким-то иным причинам не видна избирателю, голосование «против всех» поднимается до заметного уровня и становится серьезной силой.

Помню, что в 2006 году отмену графы «против всех» обосновывал тогда еще зам. руководителя фракции «Единая Россия» в Государственной Думе Вячеслав Володин. Но при этом он утверждал, что «Единой России» эта отмена невыгодна. Сейчас авторы законопроекта предпочитают такие аргументы не вспоминать.

Да, в каких-то случаях голосование «против всех» может пойти на пользу «Единой России», усиливая распыление протестных голосов. Но думаю, что и расчет на это провластных технологов, и опасения со стороны оппозиционных экспертов преувеличены. Во всяком случае, польза явно больше.

Строка «против всех» – полезный инструмент в руках избирателей¹⁰³

В одном из комментов меня попросили высказать отношение к графе «против всех». Я вначале подумал, что много раз об этом писал. Но потом понял, что писал все как-то походя, а системно – только очень давно.

В последнее время в связи с возвращением этой графы о ней пишут многие. Высказывают разные мнения, и это нормально. Ненормально, когда при этом искажают факты, что, увы, не редкость.

Итак, я начну с истории. Голосование «против всех» возникло раньше, чем соответствующая строка в протоколе. В 1989–1991 годах, если кто помнит, избиратель в бюллетене не ставил галочку около фамилии желаемого кандидата, а должен был вычеркивать всех остальных. Это получилось естественным путем: в СССР еще в сталинское время придумали такую хитрость – как формально тайное голосование сделать явным. Сделали очень просто: в бюллетене один кандидат; тем правильным гражданам, кто за него голосует, ничего отмечать в бюллетене не надо, а надо лишь опустить чистый бюллетень в урну (а потому не нужно и заходить в кабинку). А тому антисоветчику, который захочет проголосовать против кандидата от «нерушимого блока», придется его вычеркивать из бюллетеня – и его сразу будет видно (неважно, будет он это делать у всех на глазах или зайдет в кабинку).

В 1989 году кандидатов стало много (по крайней мере, больше одного), но принцип остался тот же: «нежелательного вычеркни». При этом можно было вычеркнуть сразу всех. И многие избиратели вычеркивали всех, особенно когда было всего два кандидата – партаппаратчик и его дублер (дворник, маляр и т.п.). Или когда избиратели знали, что до выборов не допущен известный, популярный кандидат. Например, когда окружное предвыборное собрание (интересно, кто помнит, что это такое?) не пропустило Виталия Коротича и Юрия Никулина, против всех допущенных кандидатов голосовал 31% избирателей.

Когда в 1993 году группа Виктора Шейниса готовила проект нового избирательного закона, она решила изменить правила работы с бюллетенем – заменить вычеркивание на галочку. Но при этом возник вопрос: как быть тем, кто не хочет голосовать ни за кого из кандидатов? Просто не ставить ни одной галочки? Но тогда их не отделить от тех,

¹⁰³ Опубликована в Интернете: <http://echo.msk.ru/blog/lyubarev/1241570-echo/>, 20.01.2014.

кто это сделал по ошибке. И возникла замечательная идея: ввести специальную строку.

Иными словами, строка «против всех» была не выдумана из головы, а возникла из стремления учесть уже явно проявившиеся потребности избирателей.

За 13 лет своего существования строка «против всех» ясно показала, в каких случаях она пользуется популярностью. Когда была настоящая конкуренция, не ограничиваемая ретивыми администраторами, уровень голосования «против всех» был достаточно низким. Например, на выборах в Госдуму в 1995 году по федеральному округу против всех списков голосовали 2,8%, а в первом туре президентских выборов 1996 года – 1,5%.

Зато когда снимали неудобного властям кандидата или список нелояльной партии, строка «против всех» поднималась высоко и порой занимала первое место. Вот некоторые примеры: снятие Черепкова во Владивостоке в 1998 году (48%), снятие Макашова на выборах в Госдуму в 1999 году (26%), снятие Климентьева в Нижнем Новгороде в 2002 году (30%), снятие списка «Родины» на Таймыре в 2005 году (21%). Как видим, дело не в политической ориентации снимаемых, а в самом факте снятия.

Известен и случай, когда одна лишь угроза проигрыша строке «против всех» привела к добровольному уходу всех кандидатов и отмене выборов (снятие Мельникова в Норильске в 2003 году).

Но бывали и другие случаи. Когда совмещались выборы разного уровня. Например, в 1999 году в Москве избирателям, которые пришли выбирать депутатов Госдумы, вручали бюллетень по выборам районных советников, до которых многим не было никакого дела. И в результате на выборах советников 20% проголосовали «против всех». Здесь тоже по сути имел место вполне понятный протест – против совмещения несовмещаемого.

В 2000-е возникла проблема, связанная с агитацией за строку «против всех». Любые расходы на агитацию могли оплачиваться только из какого-либо избирательного фонда. А как оплачивать агитацию «против всех»? В 2005 году дело дошло до Конституционного Суда, куда подал жалобу Уполномоченный по правам человека. Автор этих строк выступал на данном процессе в качестве специалиста. И мне пришлось парировать утверждения представителей органов власти, будто бы «против всех» голосуют только маргиналы. В конечном счете Суд решил, что голосование «против всех» – это способ волеизъявления граждан и по-

тому законодатели должны обеспечить возможность полноценной агитации за этот способ волеизъявления.

И в ЦИКе уже начали готовить предложения, как реализовать решение Конституционного Суда – разрешив создание избирательного фонда для агитации «против всех». И включили их в Положение о выборах в Заксобрание Пермского края. Но тут как раз строку «против всех» отменили.

Почему это произошло – точного ответа нет. Скорее всего, наложилось несколько обстоятельств. В том числе и решение Конституционного Суда – именно на него ссылались в своих объяснениях представители ЦИК. Было и другое. Еще в 2005 году московские власти пролоббировали разрешение отменять строку «против всех» в региональных законах – и только в Москве этим разрешением поначалу воспользовались. У московских властей с этой строкой были давние счеты, поскольку москвичи более других склонны к протестному голосованию.

Но главная причина, видимо, была связана со страхом перед президентскими выборами 2008 года. Ведь на этих выборах нужно было обеспечить победу преемнику, при этом преемник заведомо подразумевался слабый (чтобы не смог взять реальную власть). Значит, нужно было избавить его от серьезных конкурентов, а это автоматически привело бы к росту протестного голосования.

При этом тот факт, что строка «против всех» для «Единой России» скорее полезна, чем вредна, понимался достаточно хорошо. Вот как объяснялся по поводу отмены строки Вячеслав Володин (в то время зампреда Госдумы):

«Во-первых, по закону голоса, поданные «против всех», распределялись среди партий-победительниц пропорционально числу набранных голосов «за». Поэтому большая часть этих голосов засчитывалась в пользу «Единой России». Создавалась странная ситуация, когда голоса людей, фактически нас не поддерживающих, отдавались нам. Во-вторых, отмена графы против всех дает дополнительные возможности тем, кто сегодня чуть-чуть недобирает голосов для преодоления барьера. «Против всех» обычно голосуют люди, недовольные происходящим. Вряд ли они выступают за партию парламентского большинства. Скорее всего их голоса уйдут нашим оппонентам. Не будем забывать и о том, что графу «против всех» часто использовали в так называемых грязных технологиях, в том числе для срыва выборов».

Иными словами, отменой графы «мы отдаем часть своих предпочтений оппозиционным партиям» ради улучшения условий для политической конкуренции – вот смысл володинского месседжа.

Да, в тот момент «Единая Россия» была на подъеме, и Кремль (именно он принимал решения, а не партфункционеры) мог себе позволить немножко ущемить интересы партии ради собственной выгоды.

Есть еще один любопытный нюанс. В 2003 и 2004 годах миссии ОБСЕ сделали России множество замечаний и предложений. И одно из предложений – отменить строку «против всех». Меня это предложение тогда удивило: никаким международным стандартам эта строка не противоречит, более того, она уже к тому времени была предусмотрена и Кишиневской конвенцией. В общем, европейцы не разобрались. Но когда у нас строку «против всех» отменили, кто-то вспомнил и про рекомендации ОБСЕ. И некоторые провластные эксперты стали этим мотивировать отмену, не акцентируя внимание на том, что это была единственная рекомендация, которую Россия реализовала. Забавно: с одной стороны кричали про «суверенную» демократию, а с другой ликвидировали норму, действительно отражавшую российскую специфику.

Что произошло после отмены? Как стали голосовать те, кто раньше голосовал «против всех»? Часть стала делать бюллетени недействительными. Но это, судя по статистике, меньшая часть (понятно почему – в этом нет явно выраженного волеизъявления). Часть перестала ходить на выборы. Но заметного снижения явки (вопреки тому, что сейчас написали сенаторы в пояснительной записке) тогда не произошло. Не так уж велико было снижение, обусловленное отменой строки «против всех», и параллельно действовали другие факторы. Третья часть, видимо, стала голосовать за каких-то кандидатов, за какие-то партии.

Вот теперь и возникает вопрос: выгодна ли строка «против всех» для «Единой России»? Отчасти выгодна – но не всегда и не в полной мере.

Вот модельный пример. Допустим, проголосовало 100 тысяч; у «Единой России» 30 тысяч голосов, у других партий, преодолевающих 5%-ный барьер, в сумме 50 тысяч, у партий, не преодолевающих 5%-ный барьер, 10 тысяч, и еще 10 тысяч голосуют «против всех». Значит, в распределении мандатов участвуют 80 тысяч голосов, и «Единая Россия» должна при пропорциональном распределении получить $30/80=37,5\%$ мандатов. Если бы те 10 тысяч, что проголосовали «против всех», просто не пришли бы голосовать, ничего бы с точки зрения распределения мандатов не изменилось, за исключением одного варианта:

если результат какой-то партии в этом случае перевалил бы за 5%. Тогда в распределении мандатов участвовало бы уже 85 тысяч голосов, и «Единая Россия» должна была бы получить $30/85=35,3\%$ мандатов, то есть немного меньше. То есть в этом случае голоса «против всех» сыграли в пользу «Единой России».

Если бы эти 10 тысяч проголосовали за малые партии, не преодолевающие 5%-ный барьер, то ситуация та же самая: если они и при этом барьер не преодолевают, то ничего не меняется, если преодолевают – тогда «Единая Россия» от этого проигрывает. Если же «протестанты» голосуют за партии, преодолевающие барьер, тогда «Единая Россия», безусловно, проигрывает.

В общем, мы видим, что восстановление строки «против всех» для «Единой России» выгодно (не зря же они это делают), но не так уж это и существенно.

С моей точки зрения, гораздо важнее, что строка «против всех» – полезный инструмент в руках избирателей и хороший индикатор для власти и общества. У избирателей появляется возможность более полно выразить свою волю, прямо сказав, что их не устраивают все предложенные кандидаты. А общество получает более полную информацию о мнениях и настроениях граждан.

Именно поэтому я критиковал отмену строки «против всех» в 2006 году. Именно поэтому мы предусмотрели в нашем проекте Избирательного кодекса РФ восстановление строки «против всех». И наши опросы показали, что такое решение пользуется поддержкой. Из 330 опрошенных нами экспертов в его поддержку высказались 286.

Такая поддержка отнюдь не означает, что большинство граждан собирается всюду голосовать «против всех». Нет, но они понимают, что у них должна быть такая возможность – в случае необходимости.

Могу сказать и о себе. Мне не раз приходилось голосовать против всех кандидатов, когда выбор был слишком ограничен. А когда отменили строку «против всех», приходилось делать бюллетень недействительным. Против всех списков я не голосовал ни разу, и надеюсь, что и впредь не придется.

Что касается законопроекта, который 17 января был принят в первом чтении, то у меня к нему есть серьезные претензии. Во-первых, в нем не учтено упомянутое выше решение Конституционного Суда. Во-вторых, он восстанавливает строку «против всех» не на всех выборах. По сути гарантировано только ее восстановление на выборах в Госдуму.

На президентских выборах не предусмотрено. А на региональных и муниципальных – остается на усмотрение регионального законодателя.

Где сейчас важнее всего восстановить голосование «против всех»? Очевидно – на губернаторских выборах, где конкуренция сильно ограничивается «муниципальным фильтром». Но есть вполне обоснованные опасения, что именно там-то ее и не восстановят (и при этом будут брать пример с закона о президентских выборах).

Но есть еще один важный момент, который пока еще плохо осознается. Как учитывать голосование «против всех» при определении результатов выборов?

До 1997 года федеральное законодательство отвечало: никак не учитывать. После 1997 года шарахнулись в другую крайность: мажоритарные выборы должны были признаваться несостоявшимися, если строка «против всех кандидатов» занимала первое место. Именно этот вариант сейчас предполагается восстановить.

Полагаю, что оба крайних варианта ошибочны. А правильный – тот, который до 1997 года действовал в законах Москвы и Московской области: признавать выборы несостоявшимися, если голоса против всех кандидатов превысят число голосов за всех кандидатов (примерно этот же подход после решения Конституционного Суда 1998 года принят в отношении списков кандидатов).

Подход, при котором выборы признавались несостоявшимися, если строка «против всех» занимала первое место, приводил к тому, что успех или срыв выборов зависели от случайных факторов. Например, на выборах в Госдуму 1999 года в округе № 152, где сняли Альберта Макашова, выборы состоялись, поскольку против всех кандидатов проголосовало 26,2%, а победитель получил 28,2%. А в Мытищинском округе № 108, где никого не снимали, «против всех» голосовало всего 14,3%, но из-за распыления голосов за кандидатов протестная строка заняла первое место.

С точки зрения юридической логики, строка «против всех» – это не $n+1$ -й кандидат. Те, кто голосуют «против всех» хотят, чтобы выборы сорвались. Но те, кто голосуют за кандидатов, хотят, чтобы выборы состоялись. Поэтому и надо сравнивать: кого больше – голосующих «за», или голосующих «против». И только когда голосующих «против» большинство, выборы нужно признавать несостоявшимися, поскольку только в этом случае такой результат будет соответствовать воле абсолютного большинства.

Маленькие хитрости, или как Государственная Дума принимает законы¹⁰⁴

Еще в 2002 году (то есть когда Госдума была не вполне ручной) я, наблюдая как принимается очередная версия Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пришел к выводу, что регламент Думы не приспособлен для работы над такими большими и многоплановыми законами¹⁰⁵.

Формально принятие проекта в первом чтении означает одобрение концепции закона. Но большие законы (как ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...» или ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы...») не имеют единой концепции, они включают не менее десятка концептуальных вопросов.

И вот обычная ситуация: при подготовке проекта ко второму чтению по какому-то из концептуальных вопросов принимается принципиальная поправка. По логике после этого нужно заново рассматривать более частные вопросы, из этой поправки вытекающие. Но по регламенту это невозможно. Третье чтение – только исправление технических ошибок.

Кстати, регламент Мосгордумы в этом отношении был более продуманным. Он допускал, что в случае внесения в законопроект большого числа поправок, субъектам законодательной инициативы даются возможности внести новые поправки, для рассмотрения которых предусматривалось третье чтение. Более того, после третьего чтения допускалось внесение поправок, устраняющих противоречия в проекте. Всего этого, к сожалению, нет в регламенте Госдумы.

Сейчас это усугубляется еще лицемерием и двойными стандартами руководства Думы и профильных комитетов (раньше такое тоже было, но в меньших масштабах). Если очень хочется, то в закон можно вставить поправку, не имеющую никакого отношения к концепции проекта, принятого в первом чтении. Примеров полно даже только в той области, за которой я слежу – в избирательном законодательстве. Это и случай 2006 года, когда порог явки был отменен поправкой, не имевшей никакой связи с идеей проекта, принятого в первом чтении. И случай 2012 года, когда в закон, первоначально предусматривавший введение единого дня голосования в марте, добавили образование избирательных окру-

¹⁰⁴ Опубликована в Интернете: <http://echo.msk.ru/blog/lyubarev/1257204-echo/>, 12.02.2014.

¹⁰⁵ <http://lyubarev.narod.ru/elect/zakon/zak-zakl.html>

гов раз в 10 лет и формирование участковых комиссий на постоянной основе (а заодно март заменили сентябрем). И совсем недавний случай (Федеральный закон от 03.02.2014 № 14-ФЗ), когда к небольшим изменениям, связанным с представлением документов на регистрацию, поправкой прицепили продление срока образования избирательных округов (явно направленное на затягивание этого процесса для выборов Мосгордумы).

Зато любые поправки, не устраивающие руководителя комитета (или того, кто ему указывает), отклоняются со стандартной формулировкой: «Противоречит концепции проекта». Даже в тех случаях, когда никакого противоречия нет. Именно с такой формулировкой были отклонены все поправки к проекту ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы...», внесенные депутатами Геннадием Гудковым и Валерием Зубовым, в том числе и такие, которые затрагивают частные вопросы (например, о числе региональных групп в списке).

При этом очевидно, что поправка о фильтре для малых партий, за которую сегодня проголосовали 437 депутатов при одном против, противоречит не только концепции проекта, принятого в первом чтении (допуск на выборы без подписей всех партий), но и ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...». Но это думцев не смущает.

Отдельно стоит отметить «маленькие хитрости». Пишется огромная поправка, и за нее надо голосовать целиком, хотя в ней довольно много важных моментов, по которым могут быть разные позиции. Так, та самая поправка о фильтре для малых партий включает, во-первых, перечень льготных партий из трех частей, во-вторых, число подписей, которые надо собирать для регистрации списка – 200 тыс. (что больше, чем в пока еще действующем аналогичном и в действующем законе о выборах Президента), в-третьих, доля подписей для одномандатников (3%; в 6 раз больше, чем предусматривалось для самовыдвиженцев в проекте, принятом в первом чтении; и больше, чем когда-либо было в российских законах). И по всем этим позициям невозможно голосовать раздельно. В частности, сегодня не удалось поставить на отдельное голосование вопрос о 3% подписей, поскольку «разделять одну поправку нельзя».

Конечно, сегодня и без всех этих «хитростей» все решения Думы заранее predeterminedены. Но нельзя забывать, что качество принимаемых законов зависит не только от состава парламента, но и от того, как организована его работа.

Кандидат «против всех» скорее мертв, чем жив¹⁰⁶

Сразу признаюсь, что название этого поста не отличается оригинальностью. Оно взято как антитеза названию поста, опубликованного почти два года назад, 24 октября 2013 года, Алексеем Шапошниковым, который тогда был «просто» главой муниципального района Ростокино и председателем ассоциации «Совет муниципальных образований города Москвы».

Тот пост Алексея Шапошникова назывался «Кандидат «против всех» скорее жив, чем мертв». Вот что он писал тогда: «Данную законодательную инициативу членов Совета Федерации я полностью поддерживаю. На мой взгляд, появление графы «против всех» в бюллетенях даст возможность волеизъявления тем людям, которые до сих пор просто игнорировали выборы, так как их не устраивали кандидаты или партии, участвующие в выборах. Хотя сегодня мы слышим немало упреков в адрес членов верхней палаты российского парламента, инициатива правильная»¹⁰⁷.

Да, шуму тогда по этому поводу было много. Законопроект был внесен сначала пятью сенаторами во главе с Валентиной Матвиенко, затем к ним присоединились еще 33 члена Совета Федерации; вместе 38 сенаторов представляли 31 регион (у 7 регионов под законопроектом подписались оба сенатора). Создавалось впечатление, что российские регионы просто жаждут вернуть избирателям право голосовать «против всех».

Однако при прохождении законопроекта он был по сути выхолощен. Графа «против всех» возвращалась только с 2015 года, только на муниципальные выборы и только в тех регионах, где этого пожелают региональные законодатели.

Одиннадцать месяцев спустя после написания цитированного поста Алексей Шапошников стал председателем Московской городской Думы. И вскоре Мосгордума стала первой (если верить статье в «Ъ»¹⁰⁸), кто отказался возвращать в бюллетени строку «против всех».

Не так давно я проанализировал законы всех субъектов РФ о муниципальных выборах и выяснил интересную картину. Увы, моя публикация на эту тему¹⁰⁹ прошла незамеченной. Журналисты, с которыми я

¹⁰⁶ Опубликована в Интернете: <http://echo.msk.ru/blog/lyubarev/1576976-echo/>, 1.07.2015.

¹⁰⁷ http://echo.msk.ru/blog/shaposhnikov_av/1184110-echo/

¹⁰⁸ <http://kommersant.ru/doc/2645438>

¹⁰⁹ <http://komitetgi.ru/analytics/2277/>

разговаривал о строке «против всех», также моими находками не заинтересовались, и в их публикациях много неточностей. Сегодня опубликован наш большой доклад с анализом региональных законов о выборах¹¹⁰, в нем есть и фрагмент о ситуации со строкой «против всех», но его тоже, скорее всего, мало кто заметит.

Как мне удалось выяснить, строку «против всех» вернули всего шесть регионов – Республика Карелия (последней, в конце мая), Республика Саха (Якутия), Белгородская, Вологодская, Калужская и Тверская области. Из них значимые муниципальные выборы пройдут в сентябре этого года только в Калужской и Тверской областях (в Калужской области – в Калуге, Обнинске и многих районах, в Тверской – в Торжке и ряде районов).

Но самое интересное: представителей этих шести регионов среди инициаторов законопроекта не было. И ни один регион, представители которых в Совете Федерации инициировали возвращение строки «против всех», эту строку не вернул.

Вот такой парадокс. Хотя он весьма красноречив. Насколько мне известно, эти шесть регионов обычно отличаются большей самостоятельностью, чем другие, в вопросах избирательного законодательства. А остальные больше действуют по команде. Велели подписать законопроект – пожалуйста. Велели дать обратный ход – с удовольствием. «Ъ» в уже цитированной статье приводит мнение главы управления президента по внутренней политике Олега Морозова: эта «графа сегодня не нужна».

А теперь – небольшое лирическое отступление. Наши недобросовестные оппоненты пытаются упрекать нас: мол, мы всегда против. Даже неоригинально используют против нас мультяшный образ Бабы-Яги. На самом деле мы обычно последовательны. И если в 2006-м возражали против отмены строки «против всех»¹¹¹, то в 2013-м приветствовали ее возврат¹¹². А вот Алексей Шапошников так и не ответил по существу в блоге на мое замечание: «Что-то я не помню Ваших публикаций в защиту графы "против всех", когда ее отменяли».

Не знаю, есть ли мультяшный персонаж, который «всегда за». Но таких людей обычно именуют «флюгерами». Отменяется строка «против всех» – «Одобрям-с!». Возвращается строка «против всех» – «Одобрям-с!». Решили, что лучше ее не возвращать, – опять «Одобрям-с!».

¹¹⁰ <http://komitetgi.ru/analytics/2340/>

¹¹¹ <http://2006.novayagazeta.ru/nomer/2006/44n/n44n-s14.shtml>

¹¹² <http://echo.msk.ru/blog/lyubarev/1178526-echo/> (см. в настоящем сборнике, с. 176).

Впрочем, мне так и осталось непонятно, почему власть так боится голосования «против всех». В некоторых случаях оно власти даже выгодно, а в большинстве случаев скорее нейтрально. Голосование «против всех» – это волеизъявление тех избирателей, которые хотят избрать своего депутата или мэра, но не видят достойных кандидатов. Понятно, что некоторым оппозиционерам (далеко не всем, насколько я знаю), эта строка не нравится: они надеются, что в ее отсутствие эти голоса достанутся им. Думаю, что это тщетная надежда: люди просто не придут голосовать.

А власть, я подозреваю, боится этой строки просто иррационально – как любого самостоятельного действия граждан.

Обсуждение проблем избирательной реформы на ОГФ¹¹³

Вчера на Общероссийском гражданском форуме в рамках площадки «Выборы и референдумы» прошло обсуждение проблемы «Избирательная реформа». Я являлся модератором обсуждения. Времени на обсуждение было совсем немного, поэтому многие вопросы удалось затронуть только вкратце. Сейчас попробую подвести итоги и при этом некоторые тезисы расшифровать и дополнить.

Для начала отмечу, что сейчас – самый благоприятный момент для обсуждения данного вопроса. Если раньше от различных представителей власти мы слышали тезис о том, что «избирательное законодательство оптимально и не нуждается в кардинальных изменениях», то сейчас по крайней мере от ЦИК поступил четкий сигнал о том, что в избирательное законодательство необходимо вносить изменения. При этом – редкий случай – характер и направленность этих изменений заранее не определены.

По результатам анкетирования участников площадки, которое мы провели перед Форумом, из 32 ответивших 18 поддержали тезис о том, что нужна кардинальная комплексная реформа избирательного законодательства. Я думаю, многим известно, что проект такой реформы существует. Это – проект Избирательного кодекса РФ, подготовленный под моим руководством в 2011 году. О существовании других подобных проектов мне ничего не известно. Поэтому в отношении комплексной реформы возможны два варианта: взять за основу проект Избирательного кодекса, или начать все с нуля. В поддержку второго варианта никто не высказался. Таким образом, **в качестве долгосрочной цели мы можем принять доработку проекта Избирательного кодекса и его продвижение.**

Однако такая реформа даже при самых благоприятных условиях не может быть быстрой. Два года – это минимум. За эти два года нам предстоят две кампании региональных и муниципальных выборов (по действующему закону они должны пройти в сентябре 2017 года и сентябре 2018 года) и президентские выборы (по действующему закону должны пройти в марте 2018 года). Было бы целесообразно внести уже к этим выборам некоторые срочные изменения. Заодно можно будет опробовать некоторые идеи, предложенные в проекте Избирательного кодекса.

В анкете, которую я уже упоминал, был вопрос и о срочных изменениях. Отметить можно было любое число вариантов. Наибольшей

¹¹³ Опубликована в Интернете: <https://www.golosinfo.org/ru/articles/128654>, 21.11.2016.

была поддержка двух предложений: «Изменить правила, регулирующие присутствие наблюдателей и представителей СМИ на избирательных участках» (24 голоса из 32) и «Отменить и перенести единый день голосования» (22 голоса). За изменение правил регистрации кандидатов на выборах Президента РФ, глав регионов и депутатов высказались соответственно 18, 19 и 17 опрошенных. Идею изменить правила проведения предвыборной агитации поддержали 19 человек.

По результатам обсуждения можно предложить следующий **комплекс мер, которые желательно принять в течение ближайших месяцев с тем, чтобы они могли быть применены к региональным и муниципальным выборам 2017 года.**

1. День голосования. Отказаться от ничем не обоснованного и никому не удобного единого дня голосования (ЕДГ) в сентябре. Как минимум вернуться к дню голосования во второе воскресенье октября. Напомню, что в 2012 году региональные и муниципальные выборы проводились 14 октября, и большинство избираемых органов имеют пятилетний срок полномочий. Поэтому возврат к дню голосования в 2017 году в октябре позволит не изменять срок полномочий избранных в 2012 году органов ни в сторону сокращения, ни в сторону продления.

Тем не менее, есть предложение сместить день голосования на ноябрь. В нем тоже есть резон – уйти от начала кампании и сбора подписей в самый разгар отпускного периода.

Однако замечу, что я и ряд моих коллег всегда были против федерального ЕДГ (на региональном уровне – другое дело). На вчерашнем обсуждении секретарь ЦИК Майя Гришина очень вовремя напомнила нам, что страна у нас большая, регионы очень сильно различаются в том числе и по климатическим условиям. Для одних регионов, возможно, удобно голосование в сентябре, а другим гораздо удобнее ноябрь и даже декабрь. Поэтому наиболее радикальное предложение – дать регионам возможность самим выбрать день голосования. Для 2017 года – в рамках от сентября до декабря. А дальше – видно будет.

Отдельно стоит отметить проблему, которая вчера не обсуждалась, но поднималась на предыдущих ОГФ и в наших докладах. В отношении досрочных губернаторских выборов действует специальная норма. В отличие от всех прочих досрочных выборов они проводятся не сразу после отставки главы, а в ЕДГ. В результате региону приходится находиться под управлением и.о. главы длительное время. Напомню, что в июле этого года досрочно покинули свои посты губернаторы Калининградской, Кировской и Ярославской областей. По действующему закону

выборы новых глав должны пройти в сентябре 2017 года, то есть эти области должны 14 месяцев жить под управлением назначенных Президентом исполняющих обязанности. Было бы более разумно провести их выборы весной 2017 года.

2. Пересмотреть нормы, введенные в феврале – марте нынешнего года в отношении присутствия наблюдателей и представителей СМИ на избирательных участках. В первую очередь отказаться от требований представлять их списки за три дня до дня голосования и требования к представителям СМИ заключать договора за два месяца до начала кампании, а также от запрета быть наблюдателем более чем в одной комиссии.

Требует уточнения также норма, касающаяся удаления наблюдателей. То, что записано в законе, оказалось просто невыполнимо. Гораздо лучше закрепить в законе, что удаление возможно только в случае совершения хулиганских действий и тому подобных уголовных деяний.

Необходимо уточнить и право наблюдателя вести фото- и (или) видеосъемку, исключив возможность произвола председателя УИК, который сейчас может определить такое место съемки, откуда ничего не видно.

3. Необходимо существенно изменить правила регистрации на губернаторских выборах. За их смягчение выступали даже провластные эксперты, но и их рекомендации не были учтены. Я уж не знаю, какие еще нужны доказательства того, что действующие правила превращают губернаторские выборы в фарс? То, что в четырех регионах через «муниципальный фильтр» не смогли прорваться даже представители КПРФ, в то время как его успешно преодолели откровенно слабые кандидаты? Или то, что в большинстве регионов главы получили значительно лучший результат, чем Владимир Путин на президентских выборах?

Самое очевидное смягчение – разрешить муниципальным депутатам поддерживать более одного кандидата. Затем – уменьшить требование поддержки в $\frac{3}{4}$ городских округов и муниципальных районов – до $\frac{2}{3}$, $\frac{1}{2}$ или полностью отменить данный «слой» фильтра. Разумно было бы снизить и необходимую долю подписей с 5–10% до 2–5% от числа депутатов.

Но, пожалуй, не менее важно добиться возврата повсеместного права на самовыдвижение, установив при этом для самовыдвиженцев те же условия регистрации, что и для партийных кандидатов.

Конечно, звучат и предложения полностью отказаться от «муниципального фильтра». Возможно, в долгосрочной перспективе это и правильно (хотя и здесь не все однозначно), но к выборам 2017 года (особенно если мы хотим, чтобы досрочные губернаторские выборы прошли весной) придется в лучшем случае довольствоваться минимумом. Тем более что с регистрацией по подписям избирателей проблем не меньше, поэтому я бы сейчас не стал ратовать за замену одного другим.

4. Также сложно быстро реформировать правила регистрации на выборах в представительные органы власти – здесь как нигде нужна комплексная реформа. Из срочных мер можно предложить, во-первых, снизить долю подписей, требуемых на региональных выборах, с 3% до действовавших до 2014 года 0,5%; во-вторых, освободить на региональных выборах от сбора подписей те же 14 партий, что на выборах в Государственную Думу (не отказываясь от правил, дающих льготу в отдельных регионах и другим партиям); в-третьих, на муниципальных выборах освободить от сбора подписей все партии.

Более радикальным предложением является возврат избирательного залога. Я поддерживаю это предложение, но, зная сопротивление ему, сомневаюсь в возможности его реализации в краткосрочной перспективе.

5. При обсуждении звучало также предложение отказаться от излишних запретов при проведении предвыборной агитации. Это предложение нуждается в дополнительной проработке – пока оно не подкреплено конкретикой.

В отношении **президентских выборов** первый вопрос – тоже правила регистрации. Наш давний вывод: нынешняя система регистрации по подписям еще может работать в небольших округах, где сам кандидат способен обойти своих сторонников и собрать их подписи. В больших округах нужно что-то другое. Снижение необходимого числа подписей с двух миллионов до 100 или 300 тысяч полностью проблему не решает. Мы ведь только что видели, что на думских выборах ни одна партия не сумела собрать 200 тысяч качественных подписей. Я уже не говорю о том, что с конституционно-правовых позиций требование разного числа подписей (100 и 300 тыс.) для партийных кандидатов и самовыдвиженцев весьма сомнительно.

Вводить для президентских выборов избирательных залог я бы остерегся. Слишком много может быть желающих за счет участия в таких выборах приобрести всероссийскую известность, а на это они могут не пожалеть больших денег – окупятся.

В качестве возможных вариантов – то, что предлагается в нашем проекте Избирательного кодекса: 1) сбор подписей (в гораздо меньшем количестве, чем сейчас) в определенных местах под контролем территориальных избирательных комиссий с последующей децентрализованной проверкой подписей; 2) некое подобие «муниципального фильтра» – сбор подписей депутатов всех уровней, при этом вес подписи каждого депутата равен числу проголосовавших за него избирателей.

Правда, в последнее время появилась идея сбора подписей через портал госуслуг. Но эта идея требует еще серьезной проработки.

Звучало вчера, кстати, предложение удлинить президентскую кампанию. В этом тоже есть резон: увеличивается и срок сбора подписей.

Вторая проблема президентских выборов, которой мы коснулись вчера, – невозможность реализовать свое активное избирательное право значительной частью избирателей, живущих не по месту постоянной регистрации. Открепительные удостоверения эту проблему не решают. Здесь нужно хорошо проработать нормы, позволяющие избирателям быть включенными в списки по месту временного пребывания, и при этом исключить как их двойной учет, так и возможность более серьезных злоупотреблений. При хорошей проработке таких норм можно было бы вообще отказаться от открепительных удостоверений, которые могут в еще большей степени использоваться для злоупотреблений и использование которых гораздо труднее контролировать.

В нашем проекте Избирательного кодекса эта идея уже проработана. Но в качестве альтернативы можно попробовать позаимствовать украинский опыт, где включение избирателей в списки по месту временного пребывания осуществляется не участковыми комиссиями, а службой, ведущей реестр избирателей.

Конечно, есть еще много проблем. Например, необходимо менять порядок формирования избирательных комиссий. Но это уже в среднесрочной или долгосрочной перспективе.

А сейчас главная проблема – как дорабатывать наши предложения и продвигать их? Еще год назад прозвучала идея создания отдельного общественного объединения для этих целей. Тогда еще ситуация для ее реализации не созрела. А сейчас, видимо, самое время.

Что это может быть за организация? Первоначально думали о движении (Движение за избирательную реформу). Потом возникла идея зонтичной структуры, которая могла бы объединить и политические партии, и общественные организации, занимающиеся контролем на вы-

борах, и профессиональные организации юристов, политологов, социологов, политтехнологов.

К тому же вчера на пленарном заседании Алексей Левинсон объяснил нам, что слово «реформа» вызывает у людей негативные ассоциации. Так что, вероятно, в названии организации этого слова быть не должно.

Пока я склоняюсь к тому, чтобы новое объединение называлось «Экспертный форум». Скажем, «Экспертный форум за изменение законов о выборах». Или «Экспертный Форум «Законы о выборах – для избирателей». Проведем еще обсуждение в Интернете – и выберем окончательное название.

А что делать – понятно. Обсуждать предложения, прорабатывать их и пропагандировать.

Сейчас, правда, идет процесс формирования нового Общественного совета при ЦИК России. И есть некоторый шанс, что удачно подобранный состав данного совета позволит ему стать главным координатором подготовки предложений по изменению избирательного законодательства. Хотя пока в этом нет уверенности: новый совет может оказаться таким же декоративным органом, как и предыдущий. Посмотрим, что получится – ждать, я думаю, осталось недолго.

Если новый Общественный совет при ЦИК окажется работоспособным, наш Экспертный форум станет для него, я надеюсь, главным помощником. А если нет, именно нашему форуму придется взять на себя функцию главного координатора подготовки общественных предложений по изменению избирательного законодательства.

Необходимость одновременно кодифицировать и содержательно реформировать российское избирательное законодательство¹¹⁴

Уважаемые коллеги!

Многое уже сказано, и мне придется немного повторяться. Но я постараюсь изложить проблемы более системно.

О недостатках российского избирательного законодательства мы говорим уже много лет. В 2005 году, 11 лет назад, мы проводили международную конференцию «Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов». Мы готовили к той конференции подробный доклад с критикой как законодательства, так и правоприменения.

С тех пор ситуация, с нашей точки зрения, в основном ухудшалась. Если до 2005 года преобладало стремление изменять законы о выборах комплексно, то потом пошла лавина частых и бессистемных правок – 72 изменения Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» за 11 лет, в среднем 6–7 изменений в год. Ну и в регионах вынуждены за этим следовать: у нас более 80 регионов, в большинстве действуют несколько законов о выборах, и почти все они правятся по нескольку раз в год.

Я делю недостатки нашего избирательного законодательства на четыре группы.

Первая группа связана с тем, что законодательство бессистемно, громоздко и противоречиво. В нем трудно ориентироваться любому человеку, который не работает с ним ежедневно. В нем масса пробелов, а также норм, которые не поддаются однозначному толкованию. Об этом Вадим Александрович Виноградов сегодня уже подробно говорил.

Вторая группа связана с плохо урегулированными отношениями федерального и регионального законодательства. Нет четкой регламентации, что может и что не может устанавливать региональный законодатель. В результате региональные законы столь же громоздки, как и федеральные. При этом большую часть их текста занимает дублирование норм федерального закона, но зато часто то, что они должны регулировать сами, они упускают. Вообще, когда я читаю региональные законы, мне обычно хочется то плакать, то кричать. Смеяться не хочется.

¹¹⁴ Выступление на пленарном заседании Научно-практической конференции «Избирательная система России: опыт формирования и перспективы развития» (24.11.2016).

Третья группа – нормы, которые на практике приводят к нарушению избирательных прав граждан. Многие из них можно было бы применять иначе. Но уже сложилась такая репрессивная практика, и ее сломать можно только путем изменения этих норм.

Самый яркий пример здесь – это практически все, что связано с выдвижением и регистрацией кандидатов. Я надеюсь, что завтра на секции 2 я смогу сказать об этом подробнее. Здесь только отмечу, что я говорил об этом еще 11 лет назад, и с тех пор мы постоянно наблюдаем такую ситуацию, что через регистрационные фильтры легко проходят слабые кандидаты, которые потом при голосовании получают ничтожную долю голосов, и в то же время не проходят, получают отказы в регистрации сильные кандидаты, которые могли бы либо победить, либо, как минимум, серьезно повысить конкурентность выборов.

Это наблюдается, как я уже сказал, давно, но сильно усугубилось после отмены избирательного залога. И апофеозом стала система муниципального фильтра на губернаторских выборах, через которую не всегда прорываются даже кандидаты от КПРФ.

Отдельно стоит отметить порядок формирования избирательных комиссий, который на практике приводит к их сильной зависимости от администрации. Об этом, я надеюсь, мои коллеги подробно скажут завтра на секции 1.

Наконец, четвертая группа связана с нормами, определяющими параметры избирательной системы в узком значении этого понятия. С нормами, которые мы считаем недемократичными, приводящими к тому, что результаты выборов сильно отличаются от итогов голосования.

Что нужно делать в такой ситуации? Мы считаем, что нужна комплексная реформа, которая одновременно меняла бы законодательство и по форме, и по содержанию.

Говоря о форме, я имею в виду прежде всего кодификацию. Без нее невозможно преодолеть недостатки первой и второй групп. Даже если не считать рядовых избирателей, которые законы о выборах обычно не смотрят, эти законы касаются нескольких миллионов граждан, большинство которых не имеют юридического образования – членов избирательных комиссий, кандидатов, их соратников, наблюдателей, журналистов, полицейских и так далее. И всем нужно, чтобы законы были понятными, чтобы в них было легко ориентироваться.

Надо сделать так, чтобы в региональных законах не нужно было дублировать федеральные нормы. Они должны быть краткими, содержать только те нормы, которые региональные законодатели устанавли-

вают самостоятельно. А для этого надо федеральные нормы писать по-другому. В частности, разделять императивные и диспозитивные нормы, о чем уже сказал профессор Виноградов.

Если говорить о недостатках третьей группы, то их преодоление в любом случае потребует кардинальной переработки отдельных глав закона – это касается в первую очередь группы статей о формировании избирательных комиссий и всей главы о выдвижении и регистрации кандидатов и партийных списков.

Что касается недостатков четвертой группы, то это, безусловно, предмет не столько юридической, сколько политической дискуссии. Могу только сказать, что и в отношении данных норм кодификация будет полезна: она позволит четче отделить эти нормы от других и тем самым облегчить их обсуждение.

Кстати, здесь уже несколько выступавших пытались обсуждать избирательную систему. Но все, как обычно, сводится к трем вариантам – мажоритарная, пропорциональная в едином округе, смешанная несвязанная. На самом деле есть ряд более перспективных моделей, о которых забывают. Только Сергей Алексеевич Цыпляев упомянул одну из таких моделей.

Когда мы обсуждали эти проблемы 6–7 лет назад, нам приходилось слышать мнение, что кодификация и содержательное реформирование несовместимы. Но я знаю, что мировой опыт вполне допускает их совмещение. А главное: мы полагаем, что в отношении российского избирательного законодательства каждый из этих двух процессов порознь будет неэффективным.

А теперь я напомню, что нам несколько лет назад удалось создать проект, который сочетал кодификацию и содержательное реформирование. Это проект Избирательного кодекса РФ, который разрабатывался под моим руководством при широком участии экспертов и общественности. Мы его издавали отдельной книгой, и он даже вносился в Государственную Думу. Правда, Совет Думы счел, что к нему обязательно нужно заключение Правительства, и по этой формальной причине он был возвращен внесшим его депутатам.

Отмечу, что в нашем проекте предлагаются способы решения почти всех проблем, о которых сегодня говорили и Элла Александровна Памфилова, и другие участники конференции.

Как мне представляется, хотя я, конечно, не могу быть тут объективным, в экспертной среде наш проект получил высокую оценку. Разумеется, его и критиковали. Но вот пример самой жесткой критики –

заявление Российского фонда свободных выборов. Главным недостатком нашего проекта было названо «системное противоречие законопроекта современной правовой политике Президента Российской Федерации по реформированию избирательной системы». Речь шла о том, что наш проект предусматривал возвращение губернаторских выборов, одномандатных округов на выборах в Государственную Думу, строки «против всех», снижение заградительного барьера, увеличение числа политических партий и ряд других подобных изменений. Сегодня, шесть лет спустя мы видим, что многие из наших предложений реализованы, правда, реализованы частично или с сильными отличиями от того, что мы предлагали. Что-то совсем не реализовано, например, возврат избирательного залога или общественного наблюдения. Тем не менее, сегодня уже нельзя сказать, что наши предложения находятся в системном противоречии с политикой Президента.

Разумеется, мы не считаем наш проект совершенным и понимаем, что он нуждается в доработке. Поэтому мы предлагаем экспертному сообществу продолжить работу над ним. Я надеюсь, что в ближайшее время удастся создать при Центральной избирательной комиссии новый, дееспособный научно-методический совет, который мог бы взять наш проект за основу и довести его до приемлемого состояния, чтобы можно было предложить его законодателям в качестве проекта комплексного реформирования российского избирательного законодательства – в интересах российских избирателей и демократического развития российской государственности.

Литература

1. Кабрияк Р. Кодификации. М., 2007.
2. Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: Материалы международной конференции / Под ред. А.В. Иванченко, А.Е. Любарева. М., 2006.
3. Любарев А.Е. О концепции Избирательного кодекса Российской Федерации // Государство и право. 2010. № 7. С. 46–54.
4. Избирательный кодекс Российской Федерации – основа модернизации политической системы России / Под ред. А.Е. Любарева. М., 2011.
5. Кынев А.В., Любарев А.Е. Партии и выборы в современной России: Эволюция и деволуция. М., 2011.
6. Любарев А.Е. Соответствуют ли российские выборы своему конституционному предназначению // Право и политика. 2013. № 13. С. 1903–1915.

Раздел IV. Об ассоциации «ГОЛОС»

Наезд Минюста на «ГОЛОС» все-таки состоялся¹¹⁵

Я обычно не смотрю телевизор. Поэтому сам не видел той летней передачи, где один из авторов законопроекта об «иностранных агентах» объяснял, что проект направлен в первую очередь против «ГОЛОСа». Об этой передаче мне рассказали, но не сомневаюсь – так и было сказано. Так что было бы удивительно, если бы этот закон не попытались использовать против «ГОЛОСа».

И вот, после того, как один депутат из очень либеральной и демократической партии стал громко кричать, что «ГОЛОС» не регистрируется как иностранный агент, Минюст все же не выдержал и возбудил производство по делу об административном правонарушении¹¹⁶.

Я уже около года не работаю в «ГОЛОСе» и всех деталей не знаю, особенно касающихся их текущего финансирования. Однако то, в чем обвиняют «ГОЛОС», имеет ко мне непосредственное отношение.

Минюст пишет, что *«Ассоциацией осуществляется политическая деятельность на территории Российской Федерации. Так, с 2008 года и по настоящее время ею реализуется проект «Увеличение прозрачности Российского электорального процесса на основе обсуждения и продвижения унифицированного Избирательного кодекса». Цель проекта – привлечение внимания общественности к необходимости изменения законодательства Российской Федерации о выборах через принятие принципиально нового законодательного акта – Избирательного кодекса Российской Федерации. В целях продвижения Кодекса Ассоциацией осуществляется формирование общественного мнения путем публичного освещения проекта Избирательного Кодекса. Проводимые Ассоциацией публичные акции и мероприятия по продвижению проекта Избирательного кодекса Российской Федерации имеют целью оказание воздействия на принимаемые государственными органами решения и формирование общественного мнения».*

Да, этот закон так сформулирован, что публичные мероприятия по обсуждению проекта Избирательного кодекса подпадают под определение политической деятельности. Бред, конечно, но что делать – dura lex. Но все дело в том, что закон этот вступил в силу только в ноябре прошлого года. А «ГОЛОС» проектом по обсуждению и продвижению Из-

¹¹⁵ Опубликована в Интернете: <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1049690-echo/>, 9.04.2013.

¹¹⁶ <http://minjust.ru/node/4878>

бирательного кодекса не занимается уже больше года. А публичных акций и мероприятий, связанных с Избирательным кодексом, не проводил уже два года.

Или Минюст считает, что закон имеет обратную силу?

Почему власти стал мешать «ГОЛОС»¹¹⁷

Ассоциация «ГОЛОС» на слуху уже года полтора, но представление о ней сильно мифологизировано. Поэтому я решил поделиться своим взглядом.

Ассоциация возникла в 2000 году, ей на днях исполнится 13 лет. Это было время, когда возникло много похожих проектов: была Коалиция «Мы – граждане», был проект ИНДЕМа «2000+» и еще что-то аналогичное. Но выжил только «ГОЛОС». Выжил, я думаю, благодаря умелому руководству, в том числе и умелому фандрайзингу. С каждым годом расширялась региональная сеть, привлекались новые сотрудники и партнеры, совершенствовались методы работы.

Сейчас «ГОЛОС» работает более чем в 40 российских регионах. Я не хочу обсуждать финансовую сторону – это не мой вопрос. Но всем любителям считать чужие деньги хотел бы посоветовать прикинуть, сколько должно стоить поддержание такой сети, и сравнить с теми данными о финансировании «ГОЛОСа», которые гуляют по Интернету. И тогда будет ясно, что «ГОЛОС» отнюдь не купается в деньгах. Там работают десятки энтузиастов, которые за этот труд могли бы получать гораздо большие деньги. А в день голосования добавляются еще и тысячи волонтеров.

Сам я познакомился с «ГОЛОСом» и Лилией Шибановой в конце 2001 года на круглом столе по обсуждению законопроекта об изменении избирательного законодательства (который в будущем стал Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав...» № 67-ФЗ). Об этом мероприятии стоит рассказать подробнее, чтобы была понятна атмосфера тех лет. Напомню: 2001 год, не «ельцинские 90-е», а второй год президентства Путина. И обсуждается законопроект, внесенный в Думу президентом Путиным.

Так вот, этот круглый стол по обсуждению путинского законопроекта был организован совместно Международным республиканским институтом (МРИ) и Национальным демократическим институтом (НДИ) – двумя структурами, которые сегодня именуют не иначе как «госдеповские». Потом мне говорили, что МРИ и НДИ, будучи конкурентами, никогда не проводят совместных мероприятий. А тогда они все же провели совместное мероприятие. И на это «госдеповское» мероприятие по обсуждению путинского законопроекта пришли два члена ЦИК, депута-

¹¹⁷ Опубликована в Интернете: <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1050154-echo/>, 10.04.2013.

ты Госдумы от КПРФ и ОВР, помощник депутата Госдумы от «Единого», сотрудники Администрации Президента и аппарата Конституционного суда, нынешние пламенные борцы с «тлетворным Западом» Игорь Борисов и Сергей Марков.

Все это я пишу, чтобы было понятно: в те раннепутинские годы факт западного финансирования «ГОЛОСа» никого не мог волновать. «ГОЛОС», естественно, не скрывал, что финансируется «оттуда», но это не мешало сотрудничать с ним большому количеству экспертов, политиков и даже чиновников. И так продолжалось немало лет. «ГОЛОС» проводил свои круглые столы и конференции, и в них охотно принимали участие и депутаты, и члены Конституционного суда, и представители академического сообщества, и тогдашний руководитель президентского совета по правам человека Элла Памфилова.

В октябре 2005 года Независимый институт выборов (где я тогда работал) и Ассоциация «ГОЛОС» при поддержке НДИ провели в Москве международную конференцию «Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов». Замечательная была конференция: в ней приняли участие 14 докторов юридических наук и три доктора политических наук, участвовали и председатель профильного думского комитета Владимир Плигин, и член ЦИК Владимир Иванович Лысенко, и Элла Памфилова.

В 2006 году была еще одна совместная конференция Независимого института выборов и «ГОЛОСа» – тоже довольно представительная. И не было ни у кого аллергии на «ГОЛОС».

В том же 2006 году под эгидой циковского Российского фонда свободных выборов был создан Координационный совет неправительственных организаций по защите избирательных прав граждан, и Шибанова вошла в этот совет.

В общем, отношения все эти годы у «ГОЛОСа» с властными структурами, конечно, не были идиллическими, но они были вполне рабочими и уважительными. Когда же и почему эти отношения испортились?

Точкой отсчета можно считать конец 2007 года и 2008 год. Именно тогда суверенных демократов стало беспокоить, что наблюдение на российских выборах не является чисто внутренним делом России, что им, в полном соответствии с международными стандартами, занимаются международные организации. И была сорвана миссия ОБСЕ, и одновременно начались нападки на «ГОЛОС». Кажется, именно это некоторые считают признаком «вставания с колен» (на 8-м году путинского правления)?

На самом деле все просто. Путин возглавил список «Единой России», и нужно было любой ценой обеспечить этой партии большинство в Думе, желательно конституционное. Именно тогда фальсификации из местно-эпизодических стали массовыми. Потом нужно было еще обеспечить победу на президентских выборах «преемнику», и в ЦИК срочно из Кремля и штаба «Единой России» перебросили Леонида Ивлева. Естественно, «ГОЛОС» не мог молчать о фальсификациях, и отношения «ГОЛОСа» с ЦИКом стали портиться на глазах. Кульминацией стал конфликт Андрея Бузина с руководителем Российского фонда свободных выборов Андреем Пржездомским в октябре 2008 года, после которого Шибанова и Бузин вышли из Координационного совета неправительственных организаций по защите избирательных прав граждан.

Вот та история, которую я наблюдал со стороны: я не работал в «ГОЛОСе» до осени 2008 года. Но о моей работе там и о проекте Избирательного кодекса нужно будет рассказать отдельно.

Ответ Ганапольскому: признание себя иностранным агентом – это самооговор¹¹⁸

Когда авторы комментов к моим последним постам советовали «ГОЛОСу» зарегистрироваться в качестве «иностранного агента», я воспринимал это как обыкновенный троллинг. Но вот и Матвей Ганапольский советует то же – из благородных побуждений: «главное выжить и сохранить свой человеческий голос»¹¹⁹. И на такое предложение уже нельзя не ответить.

Нам правильно говорят: соблюдайте закон. Мы можем сколько угодно этот закон критиковать, но соблюдать все равно придется. Другое дело, что в нашей стране даже строгое выполнение закона не гарантирует от репрессий – но это уже отдельная тема.

Однако закон соблюдать можно по-разному. И в отношении закона об «иностранных агентах» есть как минимум три варианта действий.

Вариант первый: ничего не менять в своих действиях, но при этом зарегистрироваться как «иностраный агент». Теперь мы знаем, что никто из правозащитников по этому пути не пошел. И причина тут очень простая. Для правозащитника назвать себя «иностранным агентом» – это самооговор.

Тут есть два аспекта. Если исходить из обыденного русского языка, то выражение «иностраный агент» практически эквивалентно понятию «иностраный шпион». То есть человек, совершающий одно из самых тяжких преступлений.

Но, допустим, мы забудем про обыденный язык и будем понимать слово «агент» исключительно в гражданско-правовом смысле. Как лицо, действующее по поручению другого лица и в его интересах. Однако даже при таком понимании этого термина правозащитники не могут применить его по отношению к себе. Они уверены, что действуют исключительно в интересах своей страны и ее граждан. Они не выполняют поручений иностранных или международных организаций: деньги они получают не в качестве агентского вознаграждения, а в качестве грантов. А грант – это плата за выполнение проекта, который инициирован самим исполнителем.

Да, нас уже давно кое-кто именуется «иностранными агентами» – еще до появления этого закона. Но одно дело, когда тебя кто-то так

¹¹⁸ Опубликовано в Интернете: <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1050814-echo/>, 11.04.2013.

¹¹⁹ <http://www.echo.msk.ru/blog/ganapolsky/1050428-echo/>

кличет: мало ли, как еще обзовут. И совсем другое дело, когда ты сам это признаешь, с этим соглашаешься.

Но Матвей Ганапольский считает, что от этого все равно никуда не деться, главное – продолжать дело, а такие, как он, все поймут и не будут обращать внимание на самооговор.

Увы, я думаю, что при такой линии поведения дело продолжать все равно не получится. И далеко не все из наших симпатизантов это правильно поймут.

До сих пор на все наезды мы могли спокойно отвечать: мы – российское НКО, зарегистрированное в России, действующее по российским законам. И когда, например, проректор одного вуза стал давить на студентов, чтобы они отказались от сотрудничества с «ГОЛОСом», его действия прокуратура признала незаконными.

А так все будет просто: они сами себя признали иностранным агентом, поэтому – никакого сотрудничества. И на избирательные участки не пускать, и еще много всяких препятствий – если захотят, то и законодательно оформят, дело плевое. И капкан захлопнется.

Но есть еще два варианта соблюдения этого закона.

Вариант второй – отказаться от иностранного финансирования. Это трудно, но не безнадежно. В конце концов уже наработана некоторая практика сбора средств через Интернет. И «ГОЛОС» этот путь сейчас тоже опробует.

Вариант третий – отказаться от деятельности, которая по этому закону именуется «политической». Вот как это сформулировано в законе:

Некоммерческая организация, за исключением политической партии, признается участвующей в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, если независимо от целей и задач, указанных в ее учредительных документах, она участвует (в том числе путем финансирования) в организации и проведении политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также в формировании общественного мнения в указанных целях.

Как я понимаю, наблюдение на выборах под это определение не подходит. По-видимому, Минюст это понимает так же, поскольку никаких претензий к «ГОЛОСу» в связи с наблюдением на выборах не предъявляет.

А вот деятельность по продвижению законодательных инициатив, в том числе проекта Избирательного кодекса, к сожалению, под это оп-

ределение подпадает. И потому претензия к «ГОЛОСу» заключается именно в том, что он продолжает бороться за принятие Избирательного кодекса. Хотя, как я уже писал раньше, реально «ГОЛОС» этим уже не занимается.

«ГОЛОС» и Избирательный кодекс¹²⁰

В одном из предыдущих постов я писал об истории Ассоциации «ГОЛОС» до 2008 года¹²¹. В частности, упоминал о сотрудничестве «ГОЛОСа» с Независимым институтом выборов. Это сотрудничество было вполне плодотворным – обе организации дополняли друг друга. «ГОЛОС» объединял общественников, занимавшихся наблюдением на выборах, а институт – экспертов. Так, именно под эгидой Независимого института выборов сложилось содружество экспертов Андрея Бузина, Александра Кынева и автора этих строк.

Отмечу, что Независимый институт выборов финансировался исключительно за счет российских источников. Это удавалось благодаря талантам Александра Иванченко и его широким связям. У меня нет морального права осуждать Иванченко ни за его переход в РЦОИТ при ЦИКе, ни за прекращение финансирования Независимого института выборов. Я просто констатирую факт: в 2008 году деятельность института прекратилась. И как закономерный итог – Бузин, Кынев и Любарев перешли работать в «ГОЛОС» (каждый из нас сделал это в разное время, но общий итог таков). И «ГОЛОС» стал не только наблюдательной, но и экспертной организацией.

И тогда Лилия Шибанова решила, что пора «ГОЛОСу» взяться за масштабный экспертный проект – за создание Избирательного кодекса.

Вообще-то идея Избирательного кодекса очень старая. Первые попытки его создания были еще в рамках Верховного Совета в 1992 году. Потом, в 1994 году, проект Избирательного кодекса был подготовлен группой экспертов под руководством Виктора Шейниса, и этот проект «Яблоко» вносило в Государственную Думу. Дума проект отвергла, но приняла решение, что после цикла выборов 1995–1996 годов создание Избирательного кодекса будет целесообразно. Но потом, видимо, сочли, что до Кодекса страна еще не доросла, и эта идея была отложена.

Однако уже в 2000 году в докладе ЦИК под руководством Александра Вешнякова была вновь поставлена задача: заняться подготовкой Избирательного кодекса после цикла выборов 2003–2004 годов. Тогда Вешняков был уверен, что в избирательное законодательство вносятся последние принципиальные изменения, после чего можно приступить к кодификации.

¹²⁰ Опубликована в Интернете: <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1051658-echo/>, 12.04.2013.

¹²¹ <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1050154-echo/> (см. в настоящем сборнике, с. 208).

Но после цикла выборов 2003–2004 годов произошло нечто противоположное: избирательное законодательство в 2005–2007 годах было изменено более принципиально, чем за предыдущие 10 лет. Но идея Избирательного кодекса и тогда не была отвергнута: В 2004 году ЦИК запланировала создание концепции Кодекса на 2006 год. Потом, уже при Владимире Чурове, то же самое было запланировано на 2008 год. Но эти планы остались на бумаге.

Одновременно в экспертной среде зрело убеждение, что Избирательный кодекс, который мог бы обеспечить избирательные права граждан, должен быть написан не в ЦИКе, не в Госдуме и не в Администрации Президента – его должны разработать независимые эксперты при активном участии общественности. Еще в 2002 году Александр Иванченко пригласил меня в группу, которая должна была подготовить проект Избирательного кодекса. Но тогда этот проект не пошел.

Однако идея не была забыта. В своей кандидатской диссертации, защищенной в 2004 году, я наметил определенные концептуальные подходы к созданию Избирательного кодекса. И дальше из публикации в публикацию мы отмечали: нужен Избирательный кодекс. Это стало вроде катонского «Карфаген должен быть разрушен».

Дело оставалось за малым – найти средства. И Шибанова их нашла. Никакого отдельного гранта на это не было: по сути «ГОЛОС» финансировал разработку Кодекса из сэкономленных денег. Деньги, впрочем, потребовались небольшие (не в пример тому, сколько средств вбухала Еврокомиссия в разработку проекта украинского избирательного кодекса).

И вот в конце 2008 года мы начали эту работу. Писали отдельные фрагменты, размещали их в Интернете. Проводили круглые столы по конкретным вопросам, где собирали компетентных экспертов. И к середине 2010 года появилась первая редакция Избирательного кодекса, а к началу 2011 года – четвертая редакция. Все они размещались в Интернете, почти все издавались также в печатном виде. Посылались и в ЦИК, и в Думу, и в Администрацию Президента, и в Общественную палату.

В 2010 году уже появился отдельный грант Еврокомиссии – но не на создание Кодекса, а на организацию его обсуждения. И он позволил провести обсуждение в десятках регионов. Проект этот упоминается в протоколе Минюста об административном правонарушении, хотя он был завершен в начале 2011 года и не имеет никакого отношения к исполнению закона, вступившего в силу в ноябре 2012 года.

Итак, «ГОЛОС» сделал большое дело. Но сейчас, в изменившихся обстоятельствах, «ГОЛОСу» имеет смысл сосредоточиться на своей основной функции – наблюдении. А для экспертной деятельности есть другие организации. Так, работу по проекту Избирательного кодекса и сопутствующим ему законопроектам готов взять на себя Комитет гражданских инициатив.

«Иностранные агенты» защищают российскую Конституцию от российских властей¹²²

Сегодня приходится писать сразу на три темы: несколько следующих дней будет не до этого.

Конституционный суд РФ принял решение по делу о праве граждан на обжалование итогов выборов. Давать развернутый комментарий по этому решению я смогу только после ознакомления с его текстом. Пока лишь только некоторые размышления по этому поводу.

Для меня главное все же уже прозвучало:

Избиратель вправе рассчитывать на то, что его голос будет должным образом учтен при определении результатов выборов. Равно и общественный интерес состоит в объективных итогах выборов и формировании на этой основе органов власти. Конституционное значение активного избирательного права не исчерпывается одним лишь обеспечением свободного участия в голосовании. Оно также сохраняет силу при подсчете голосов и подведении итогов выборов. Иной подход ставил бы под вопрос конституционную ценность не только избирательных прав, но и самих институтов представительной демократии.

Если бы это не было признано, можно было бы завершать деятельность в области российского конституционного права. А так – еще можно бороться.

Я не совсем согласен с Сергеем Пархоменко, утверждающим, что «Конституционный суд прямо противоречит в своем решении ясно выраженной воле кремлевского начальства»¹²³. И дело тут не только в страхе перед Страсбургом, которого раньше почему-то не было. На самом деле не кремлевское начальство заставляло представителей госорганов в Суде заявлять, что «избирательное право гражданина исчерпывается актом его голосования». Наверное, оно заставляло отвергать требования заявителей, но это ничего не значит. У каждого «полицейского» своя роль – кто-то играет злого, кто-то доброго. Но все-таки доходить в утверждениях до абсурда обычно не заставляют. Это не из-за начальства, это у них такой менталитет.

Для меня юрист – это человек, который использует свои специальные знания для защиты прав других людей. Так же как врач использует свои специальные знания для здоровья других людей. Да, чело-

¹²² Опубликована в Интернете: <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1058951-echo/>, 22.04.2013.

¹²³ http://www.echo.msk.ru/blog/serguei_parkhomenko/1058765-echo/

век с медицинским образованием может начать использовать свои специальные знания для того, что бы убивать людей или вредить их здоровью. Но его тогда перестанут считать врачом. Почему мы считаем юристом того, кто использует свои специальные знания с целью ущемлять права других граждан?

И я повторяю вопрос преподавателям конституционного права, который задавал месяц назад: какую оценку вы поставите студенту, который вам скажет, что фальсификация выборов не нарушает права избирателей?¹²⁴ И можно теперь добавить: какую оценку заслуживают представители органов власти в Конституционном суде по этому делу?

А теперь попробую плавно перейти ко второй теме. В проекте Избирательного кодекса, за который ассоциацию «ГОЛОС» Минюст обвинил в политической деятельности, написано примерно то, что сегодня сформулировал Конституционный суд: «Активное избирательное право, право голосовать на референдуме включает право избирателя на то, чтобы его голос был учтен в соответствии с его волеизъявлением».

Меня некоторые коллеги критикуют за то, что я в своем блоге признал: работа «ГОЛОСа» над Избирательным кодексом подпадает под определение политической деятельности, которое дано в законе об «иностранных агентах»¹²⁵. В связи с этим я должен сделать одну оговорку и скорректировать свою позицию.

Оговорка состоит в том, что я считаю это самое определение политической деятельности в нормативном единстве с другими положениями данного закона не соответствующим Конституции РФ – как вводящую несоразмерные ограничения для деятельности общественных организаций. Но обжалование закона в Конституционном Суде – процесс долгий, а пока нужно все же как-то уживаться с этим законом.

А коррекция позиции вот в чем. В определении политической деятельности сказано: «в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики». То есть ключевым является вопрос: является ли целью изменение государственной политики?

Но тогда сразу возникает следующий вопрос: а что такое государственная политика? То ли это текущие изменения законодательства под влиянием конъюнктурных обстоятельств, то ли стратегическая линия на реализацию потенциала, заложенного в Конституции РФ, демократиза-

¹²⁴ <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1032104-echo/>

¹²⁵ <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1049690-echo/> (см. в настоящем сборнике, с. 206).

цию политической системы страны, обеспечению прав и свобод человека и гражданина.

Если первое, то да: Избирательный кодекс направлен на изменение такой политики. Если второе, тогда получается, что он-то как раз и в русле государственной политики. И сегодняшнее решение Конституционного суда это подтверждает.

Интересно, Минюст, прокуратура и суд готовы признать, что государственная политика не направлена на реализацию потенциала, заложенного в Конституции РФ, демократизацию политической системы страны, обеспечению прав и свобод человека и гражданина?

И третья тема – это, скорее, курьез. Занимаясь Избирательным кодексом, я не всегда успевал отследить и проанализировать текущие события. И вот сегодня, готовясь к очередной лекции, обнаружил забавное обстоятельство.

Когда Дмитрий Медведев признал, что 7%-ный барьер чрезмерен, единоссы, вместо того чтобы просто вернуть 5%-ный барьер, придумали сложную юридическую конструкцию с сохранением 7%-ного барьера и «утешительными» мандатами для тех, кто получает между 5 и 7%. В большинстве случаев это им ничего не дало, в некоторых – дало небольшую выгоду. А вот оказалось, что в октябре 2010 года в Белгородской области «Единая Россия» от этого сама пострадала: при 5%-ном барьере она получила бы 13 мандатов, а при этой дурацкой системе получила 12.

Жаль, что мы это не обнаружили 2,5 года назад: может быть, удалось бы убедить их отказаться от этой глупости.

Вот написал это и думаю: есть ли связь этой третьей темы с первыми двумя? Наверное, есть. Общая проблема: кто у нас пишет законы и кто их исполняет. Юристы?

Раздел V. Избирательные системы, распределение мандатов и проблема «сфабрикованного большинства»

Партия власти стремится всеми силами удержать «сфабрикованное большинство»¹²⁶

Сегодня ко мне обратились из Финам FM с вопросом о новой инициативе по изменению избирательного законодательства. Вопрос этот требует более подробного комментария, чем прозвучал по радио. Тем более, что тут как раз совпало – выход в журнале «Вопросы права и политики» моей статьи о «сфабрикованном большинстве»¹²⁷, исследования избирательной системы Германии, которыми я занимаюсь сейчас, и поддержка плигинским комитетом инициативы сенатора Клишаса об уменьшении доли депутатов, избираемых по пропорциональной системе.

Речь идет о действующем с 2003 года положении федерального законодательства, согласно которому не менее половины депутатов региональных парламентов должны избираться по пропорциональной системе. В 2011 году это положение было распространено и на выборы представительных органов городских округов и муниципальных районов с числом депутатов не менее 20. То есть на региональном и верхнем муниципальном уровне воспроизводится смешанная несвязанная система, аналогичная той, что действовала на выборах в Государственную Думу в 1993–2003 годах и сейчас восстанавливается.

Как работает эта система в регионах и муниципалитетах, я недавно проанализировал. В 2010–2012 годах прошли 59 региональных кампаний, из них только в 25 «Единая Россия» получила абсолютное большинство голосов, в остальных 34 за нее проголосовало меньше половины избирателей. Но из этих 34 случаев в 29 «Единая Россия» получила более половины мандатов – главным образом за счет мажоритарной составляющей смешанной системы. Примерно та же картина на муниципальных выборах по смешанной системе. Это и называется в научной литературе «сфабрикованным большинством» – получение большинства мандатов вопреки воле большинства избирателей.

Расчеты на материале российских региональных выборов показали, что при получении партии–лидером от 40 до 50% голосов по единому округу она почти во всех случаях использования смешанной несвязан-

¹²⁶ Опубликована в Интернете: <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1150116-echo/>, 4.09.2013.

¹²⁷ http://e-notabene.ru/lr/article_9212.html

ной системы с соотношением мандатов 50:50 добивается «сфабрикованного большинства». При ее поддержке избирателями на уровне 35–40% вероятность «сфабрикованного большинства» также весьма высока, при уровне поддержки 30–35% она значительно ниже, а при поддержке менее 30% получение «сфабрикованного большинства» маловероятно.

Вообще говоря, никакой российской специфики нет в самом том факте, что партия–лидер получает по мажоритарной системе большую долю мандатов, чем ее поддержка избирателями. В этом я только что убедился, изучая германские выборы. Там тоже избиратель один голос отдает за партию, а другой – за кандидата. И в среднем при уровне поддержки более 40% партия (что СДПГ, что ХДС) выигрывает более половины мажоритарных мандатов (а зачастую и все мажоритарные мандаты).

Но в Германии смешанная связанная система (о которой я уже не раз писал и еще не один раз напишу), и там «сфабрикованного большинства» не получается. Там мандаты распределяются пропорционально голосам за партии, и германский конституционный суд недавно потребовал не допускать больших отклонений от пропорциональности. А у нас партия власти думает главным образом, как максимально исказить пропорциональность распределения мандатов в свою пользу.

А проблема партии власти в том, что она опасается (и, видимо, не напрасно) снижения результатов «Единой России». Как я отмечал выше, если у нее 40%, то при нынешнем положении с соотношением пропорциональных и мажоритарных мандатов 50:50 у нее все замечательно получается. А вот если поддержка снизится до 35%, то при таком соотношении мандатов уже довольно много шансов, что «сфабрикованного большинства» не выйдет.

Вот они и нашли выход: снизить долю пропорциональных мандатов с 50 до 25%. Тогда можно еще сколько-то продержаться. Впрочем, если поддержка будет ниже 30% – уже ничего не поможет (кроме, конечно, фальсификаций, но и они при таком уровне поддержки обычно плохо получаются).

И вот в конце июня сенатор Андрей Клишас внес соответствующий законопроект. И Комитет Госдумы по конституционному законодательству и государственному строительству на своем первом после каникул заседании этот законопроект одобрил и рекомендовал рассмотреть его в первом чтении 11 сентября – то есть так срочно, как только можно. Понятно, какие у них приоритеты!

Любопытно, что Андрей Клишас – доктор юридических наук, зав. кафедрой конституционного и муниципального права Российского университета дружбы народов. Вот только качество внесенного им законопроекта вызывает предположение, что его писал студент-двоечник. Там в первой статье (вносящей изменения в закон об организации региональных органов власти) логично предлагается «50» заменить на «25» (правда, написано, что 50 – это цифра, но простим такую мелочь). Но во второй статье (вносящей изменения в избирательный закон) предлагается та же замена, хотя в этом законе число 50 относится совсем к другому, а нужное положение сформулировано с использованием слова «половина». Ну да ладно: главное – внести проект, а там в плигинском комитете не доктора наук сидят, они поправят.

В заключение скажу, что в известной аббревиатуре меня всегда смущала буква В: люди этого сорта есть везде, а уж в правящей партии тем более. А вот буква Ж тут вполне на месте, поскольку она характеризует не отдельных людей, а партию в целом. Ибо можно ли как-то более мягко назвать постоянных поиск ухищрений с одной целью – не допустить потери власти несмотря на отсутствие поддержки большинства граждан?!

Как переводится *dura lex*, когда речь идет о распределении мандатов?¹²⁸

Каждый единый избирательный день приносит новые казусы, связанные с распределением мандатов. И нынешний – не исключение.

Как-то все время приходится напоминать, что распределение мандатов – важнейшая часть выборов. Ведь конечная цель выборов – не голоса, а мандаты. Можно долго обсуждать, правильно ли подсчитали голоса, оспаривать каждую десятую процента. А потом окажется, что у разных методик распределения разница в доле мандатов может превысить и 10%.

Касается это в первую очередь выборов в небольшие органы. На федеральном уровне влияние методики небольшое – обычно один мандат, то есть менее 1%. А когда выбирают горсовет, где по партспискам распределяют 15 мандатов, разница гораздо существеннее.

На этих выборах есть два любопытных примера: Архангельск и Белгород. Начну с Архангельска, где ситуацию можно считать типичной.

В Архангельской области закон предусматривает распределение мандатов по методу делителей Имперали. К сожалению, об этом безобразном методе приходится писать вновь, поскольку он становится все более употребляемым. Даже тогда, когда это бессмысленно.

Еще раз повторю: уже доказано, что метод делителей Имперали нельзя считать методом пропорционального распределения. И потому его применение на региональных и муниципальных выборах не соответствует федеральному закону, да и Конституции. Но для российского суда все математические аргументы – как в пустоту.

Однако периодически результаты, получаемые методом Имперали, вступают в противоречие с нормой Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...», смысл которой очевиден даже для людей, не сильных в математике. Норма эта звучит так (п. 4.1 ст. 70): «Каждому списку кандидатов, допущенному в соответствии с законом к распределению депутатских мандатов, должно быть распределено не менее одного депутатского мандата».

Так вот, при распределении небольшого числа мандатов метод Имперали часто не дает ни одного мандата партии, получившей более 5%. Это давно известно, и в ряде регионов, где решили использовать метод

¹²⁸ Опубликована в Интернете: <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1159680-echo/>, 18.09.2013.

Империа́ли, в методике распределения мандатов предусмотрели коррекцию на этот случай. Коррекция может быть разной, главное – чтобы она была в законе предусмотрена. Но есть регионы, где законодатели (точнее, те, кто пишут законы о выборах) настолько неграмотны, что такую коррекцию не предусматривают.

Год назад случились два казуса в Приморском крае, в городах Арсеньев и Артем. В обоих городах метод Империа́ли не дал ни одного мандата ЛДПР, которая получила там 7,82% и 5,30% соответственно. В результате в обоих городах просто применили другую методику, не предусмотренную законом.

В этот раз аналогичная ситуация возникла в Архангельске. Методика, предусмотренная областным законом, не дала ни одного мандата партии «Родина», которая получила 6,25% голосов. А по федеральному закону «Родина» хотя бы один мандат должна получить. Возник правовой тупик. Видимо, именно поэтому в Архангельске неделю не могли подвести итоги. Не знаю уж, с кем они там советовались, но в конце концов отдали «Родине» мандат, предназначенный «Единой России». Ну и стоило городить огород с Империа́ли, если все равно «Единая Россия» от этого ничего не выиграла?

А главное: как это решение оценивать с точки зрения закона? *Dura lex, sed lex* – «закон суров, но это – закон». А тут получается, что можно принимать решение, не основанное на законе. Точнее, основанное частично. То, что «Родине» дали мандат, – основано на требовании федерального закона. А вот откуда этот мандат надо было взять? – никакой закон не дает ответа. Я могу догадаться, что поступили по аналогии с другими региональными законами. Но это очень сомнительно с точки зрения права.

В общем, остряки давно говорят, что применительно к российским законам слово *dura* переводить не надо.

А в Белгороде ситуацию можно было бы назвать позитивной. Если бы не противоречие с этим же самым *dura lex*.

Законодатели Белгородской области поступили благородно: они решили не устанавливать на муниципальных выборах заградительный барьер. В Избирательном кодексе Белгородской области написано (ч. 6 ст. 94): «К распределению депутатских мандатов допускаются все зарегистрированные списки кандидатов, при условии, что таких списков было не менее двух, и за все эти списки было подано в совокупности более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по единому избирательному округу».

Замечательное положение, но оно не учитывает требование федерального закона о том, чтобы каждому списку кандидатов, допущенному в соответствии с законом к распределению депутатских мандатов, было распределено не менее одного депутатского мандата.

Кстати, в Белгородской области Избирательный кодекс предусматривает распределение мандатов по методу Хэйра-Нимейера, оптимальному с точки зрения пропорциональности (который используется и на выборах в Госдуму). И на выборах в Совет депутатов города Белгорода в соответствии с областным Кодексом мандаты достались не только партиям, получившим более 5%, но также «Коммунистам России» (2,86%), РЭП «Зеленые» (2,26%) и «Гражданской платформе» (1,70%). А Партия ветеранов России (1,27%), партия «Патриоты России» (1,05%), «Гражданская сила» (0,89%), «Родина» (0,84%), «Российский общенародный союз» (0,70%) и партия «Национальной безопасности России» (0,36%) ни одного мандата не получили.

В общем результат логичный и справедливый. Но, увы, не соответствующий федеральному закону. Хотя на это все закрыли глаза. И правильно сделали. Если закон такой, что слово *duro* не требует перевода, то так к нему и приходится относиться.

Новое спецсредство «Единой России» – 75% мажоритарных мандатов¹²⁹

Не люблю много раз писать на одну тему. Но тут тема такая, что приходится. Поскольку не только генералы, но и солдаты, как обычно, готовятся к прошлой войне.

Последние шесть лет одним из главных атрибутов российских выборов были фальсификации. При этом нельзя сказать, что их инициатором была федеральная власть. Но федеральная власть, во-первых, стимулировала фальсификации тем, что спускала в регионы такие «плановые» задания, которые там не могли выполнить без фальсификаций. А во-вторых, даже не пыталась бороться с фальсификациями, а напротив, всеми силами прикрывала фальсификаторов.

Несколько лет общество это терпело. Не было никаких серьезных протестных акций ни после президентских выборов 2008 года, ни после выборов в Мосгордуму 2009 года. Но в декабре 2011, наконец, прорвало. И что интересно: пишут о «сливе» или угасании протеста, но, кажется, мало кто заметил, что протест этот оказался на редкость эффективным. Ибо если исходить из того, что граждане протестовали против фальсификаций и что мощным был протест только в Москве, то вот и результат: уже второй раз (в марте 2012 и в сентябре 2013) выборы в Москве проходят без масштабных фальсификаций. Я не утверждаю, что фальсификаций не было совсем, но то, что не было масштабных фальсификаций – это факт. И это принципиально.

Увы, в других российских регионах (опять-таки, не во всех) масштабные фальсификации продолжают. Ну, так там и не было такого протеста, как в Москве.

Тем не менее, есть ощущение, что федеральная власть решила сменить «направление главного удара» в деле обеспечения собственной незыблемости. Что она действительно хочет обходиться без фальсификаций. Другое дело, что пока не видно с ее стороны желания реально бороться с фальсификациями, а без этого она со своеволием региональных властей не справится.

Тут мне придется сделать некоторое терминологическое отступление. Некоторые авторы комментов все время меня пытаются поправить, заявляя, что фальсификациями следует считать любые манипуляции, к которым власть прибегает ради своего самосохранения. Я же всегда

¹²⁹ Опубликовано в Интернете: <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1175876-echo/>, 12.10.2013.

фальсификациями называю только те манипуляции, которые происходят при голосовании и подсчете голосов. Поскольку широкие определения только запутывают проблему и мешают найти правильные средства борьбы. Так что, давайте, не будем спорить о терминах и будем различать разные способы манипуляций.

Естественно, я не призываю успокоиться и перестать бороться с фальсификациями. Эту борьбу надо продолжать. Но при этом нельзя не видеть новой угрозы.

Какой же главный способ манипуляции выбрала правящая группировка? Это несложно понять, глядя, как стремительно принимается «законопроект Клишаса». Я о нем писал чуть больше месяца назад¹³⁰. Он был внесен в Госдуму в конце июня, в первом чтении его приняли 11 сентября – уже на втором заседании осенней сессии (за него были только единороссы, три другие партии – против). И вот он уже подготовлен ко второму чтению.

Проект этот содержит всего две новеллы. Во-первых, минимальная доля депутатов, избираемых по пропорциональной системе, на региональных выборах снижается с 50 до 25%, и соответственно максимальная доля депутатов, избираемых по мажоритарной системе, увеличивается с 50 до 75%. Во-вторых, полностью отменяется требование об избрании по пропорциональной системе не менее половины депутатов в городских округах и муниципальных районах, где депутатов не менее 20. Требование это появилось лишь 2,5 года назад по инициативе тогдашнего президента Дмитрия Медведева (который сейчас премьер и формальный лидер «Единой России»).

По поводу этой второй новеллы, касающейся муниципальных выборов, скажу, что в ней есть и плюсы, и минусы. С одной стороны, не очень правильно навязывать муниципальным образованиям избирательную систему. И тем более навязывать партийные списки сельским районам с неразвитой партийной системой. Но в крупных городах, особенно в региональных центрах, выборы с введением партийных списков стали более конкурентными. И показали, что «Единая Россия» там не пользуется особой популярностью.

Скажем, если 8 сентября в среднем по 16 регионам «Единая Россия» получила 54,2% (правда, если исключить Чечню и Кузбасс, то этот показатель сразу упадет до 49,6%), то по 12 региональным центрам ее средний результат – 43,7%. При этом в Новгороде Великом «Единая

¹³⁰ <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1150116-echo/> (см. в настоящем сборнике, с. 222).

Россия» получила 27,6%, в Екатеринбурге – 28,1%, в Красноярске – 31,1%. И потому-то единороссам разонравилось использовать партийные списки на городских выборах.

С региональными выборами все серьезнее. Тут все-таки избирается не местное самоуправление, а орган государственной власти. И здесь уже можно видеть контуры новой стратегии власти.

Так, за последние четыре года «Единая Россия» больше, чем в половине региональных кампаний (38 из 75), получила большинство мандатов не благодаря голосам избирателей (в данном случае неважно, реальных или вброшенных) – голосов у нее было менее 50%, а благодаря особенностям избирательной системы. И в первую очередь благодаря тому, что по одномандатным округам она получает большую долю мандатов. И надо еще раз подчеркнуть: это не особенность «Единой России», это особенность мажоритарной системы относительного большинства (впрочем, опыт Северной Осетии показывает, что и мажоритарная система абсолютного большинства дает примерно те же результаты). Вот и в Германии только что блок ХДС/ХСС выиграл в одномандатных округах 236 мандатов из 299 (другое дело, что в германской системе это не влияет на партийный расклад Бундестага).

Но, видимо, единороссы боятся (точнее, осознают), что их поддержка будет неизменно падать. И потому выстраивают новую подпорку. Если теперь мажоритарных мандатов будет не половина, а три четверти, то им достаточно победить в двух третях округов (что вполне реально) – и о результате по партийным спискам можно вообще не беспокоиться!

Впрочем, и для получения завышенного (по сравнению с долей голосов) числа мандатов по партийным спискам у «Единой России» есть проверенные средства – метод Импералии и завышенный заградительный барьер вкупе с «разведением» партий–спойлеров.

Я еще не раз буду напоминать, что надо уходить от несвязанной смешанной системы к связанной (т.е. германской), что надо снижать барьер и запрещать метод Импералии. Но борьба за это будет долгой и непростой. А сейчас нужно срочно останавливать наступление противника.

Можно ли остановить принятие «законопроекта Клишаса»? Думаю, что это уже нереально. Но в данном случае принятие федерального закона – только первый шаг. Он ведь лишь разрешает регионам поднимать мажоритарную долю до 75%. А дальше слово за регионами. И здесь еще есть шансы побороться.

Скажем, приближаются выборы в Мосгордуму. И очень вероятно, что для Москвы в первую очередь и принимается в такой спешке «закон Клишаса». Чтобы избирать в Мосгордуму 33 депутатов по одномандатным округам и 12 по спискам. Или 30 и 15, что не очень принципиально. Уже по результатам 8 сентября видно: у оппозиции есть шансы победить в нескольких одномандатных округах, но большинство округов останется за ставленниками московской власти.

Готовы ли москвичи бороться против хитростей избирательного законодательства, которые лишают их возможности сбросить власть меньшинства? Против 75%-ной мажоритарки, против завышенного барьера, против непропорционального распределения мандатов? Ведь если в Москве будет принята норма о 75% мажоритарных мандатов, выборы в Мосгордуму будут проиграны до их начала.

Что Борис Немцов считает фальсификацией?¹³¹

Вчера Борис Немцов написал в своем блоге о выборах, в результате которых он стал депутатом Ярославской областной Думы:

«Потом прошли организованные взяточником Васильевым фальсифицированные выборы, итогом которых стал чеченский результат Единой России в Ярославле – 80% мест в Думе»¹³².

И мне хочется понять: написал Немцов так «ради красного словца», или он действительно не понимает то, о чем я уже не раз писал за последнее время – и здесь как минимум дважды¹³³, и в Газете.ру¹³⁴. Если не понимает, значит, надо писать еще и еще.

Но сначала просто хочется выразить недоумение: если лидер партии, получившей на выборах официально 5,1% при 5%-ном барьере, называет эти выборы сфальсифицированными, отдает ли он себе отчет, какой из этого может быть сделан вывод относительно его партии?

Но вообще-то я хочу написать о другом: о том, как получились на выборах Ярославской областной Думы 80% (а точнее, 78%) мандатов «Единой России».

Конечно, легко валить на человека, оказавшегося под следствием, все мировые грехи. Но все-таки лучше разобраться.

На выборах в Ярославскую областную Думу «Единая Россия» официально получила по областному округу 42,3% голосов. Сфальсифицирован ли этот результат? И если да, то насколько? Вряд ли больше, чем на 10%. А при этом разница между долей голосов и долей мандатов около 36%. И за эти 36% «взяточник Васильев» ответственности не несет. Откуда они взялись?

Сначала посмотрим, как распределились мандаты по областному округу. «Единая Россия» получила 16 мандатов из 25, то есть 64%. Вот уже 22% «накрутки». Откуда?

Во-первых, от методики распределения мандатов. Если бы использовался не «тюменский» метод, а метод наибольших остатков, то при тех же остальных условиях у «Единой России» было бы не 16, а 15 мандатов.

¹³¹ Опубликована в Интернете: <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1200361-echo/>, 18.11.2013.

¹³² http://www.echo.msk.ru/blog/nemtsov_boris/1199871-echo/

¹³³ <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1171612-echo/>,

<http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1175876-echo/> (см. в настоящем сборнике, с. 229, 390).

¹³⁴ http://www.gazeta.ru/comments/2013/11/13_a_5750753.shtml

Во-вторых, от 7%-ного барьера с одним «утешительным» мандатом для партий, получивших между 5 и 7%. Если бы барьер был просто 5%-ным, то метод наибольших остатков дал бы «Единой России» уже только 14 мандатов. Если бы был 3%-ный барьер – 13 мандатов. 2%-ный – 12 мандатов. Если бы барьера не было совсем – 11 мандатов.

Вот так несколько строчек в законе дали «Единой России» 5 лишних мандатов (что составляет 10% от числа всех мандатов и 20% от числа мандатов, распределяемых по областному округу).

Можно говорить, что это тоже фальсификация. Но с этой фальсификацией бороться нужно уже совсем другими методами.

Конечно, мандаты распределял «взяточник Васильев», но делал он это в строгом соответствии с законом. И значит ответственность на тех, кто принимал закон.

Сегодня Вы, Борис Ефимович, депутат областной Думы. Понятно, что принятие нового закона о выборах будет зависеть от единороссовского большинства. Но если Вы не проявите соответствующую инициативу, у Вас не будет морального права в следующий раз критиковать результаты выборов.

Теперь перейдем ко второй части, мажоритарной. Тут «Единая Россия» получила 23 мандата из 25 (то есть 92%). Можно думать, что и здесь сыграли роль фальсификации, что без фальсификаций «Единая Россия» выиграла бы в меньшем количестве округов. Наверное, и это правда. Но вряд ли без фальсификаций результат изменился бы в значительной степени.

Для сравнения у меня под рукой есть данные недавних выборов в бундестаг. Там блок ХДС/ХСС получил 41,5% голосов. И при этом выиграл в 79% одномандатных округов. Так что и тут дело не столько во «взяточнике Васильеве», сколько в фундаментальных свойствах мажоритарной системы.

А теперь я должен напомнить, что в той же Германии избирательная система такова, что эти 79% выигранных ХДС/ХСС округов никак не повлияли на общий расклад в бундестаге. Там ХДС/ХСС получили в целом 49,4% мандатов. Но если бы там был не 5%-ный, а 3%-ный барьер, то они получили бы 44,3% мандатов.

Иными словами, «чеченский результат» – это продукт не столько фальсификаций в ходе самих выборов, сколько избирательной системы. За которую отвечают законодатели.

Система несменяемого большинства¹³⁵

Год назад я участвовал в одной международной конференции в Петербурге. И там представители российской парламентской оппозиции жаловались, что «Единая Россия» с ними не считается: принимает те законы, которые считает нужным принять, даже если все оппозиционные партии выступают против, и отвергает все законопроекты, предлагаемые оппозицией.

В ответ зарубежные коллеги спокойно сказали, что так обстоит дело везде и это нормально: правящая партия реализует свою программу, а дело оппозиции – ее критиковать и готовиться к победе на следующих выборах.

Однако есть по крайней мере одна сфера, где такой подход нельзя считать нормальным. И эта сфера – избирательное законодательство. Если правящая партия изменяет законы о выборах так, чтобы оппозиции на следующих выборах было как можно труднее победить, и тем самым создает условия для своей несменяемости, то это противоречит основополагающим демократическим принципам.

«Единая Россия» только что в полной мере продемонстрировала такой подход, принимая закон, который принято называть по имени его автора – сенатора Андрея Клишаса. Законопроект был внесен в Государственную Думу в конце июня, то есть перед самым началом летних каникул. А после каникул он стремительно проскочил все стадии: 11 сентября (на второй день осенней сессии) – первое чтение, 22 октября – второе чтение, 25 октября – третье чтение, 30 октября – одобрение Советом Федерации, 2 ноября – подписание президентом. Итого 52 дня от первого чтения до подписания. Быстрее из избирательных законов принимался, пожалуй, только закон об отмене голосования «против всех» в 2006 году.

Закон этот вносит принципиальные изменения в систему выборов региональных парламентов и муниципальных советов крупных городов и районов, то есть имеет широкую сферу применения. Тем не менее он остался без сколько-нибудь заметного обсуждения в обществе. Когда законопроект принимался в первом чтении, представители всех трех оппозиционных думских партий выражали недоумение и возмущение. «За» голосовало 240 депутатов, против – 205. Напомню, что в 2011 году от «Единой России» в Думу было избрано 238 депутатов, от трех других партий – в сумме 212.

¹³⁵ Опубликовано в Независимой газете, 29.11.2013.

Также показательно голосование по поправкам при принятии закона во втором чтении. За принятие поправок, рекомендованных профильным комитетом, голосовали от 238 до 244 депутатов. Также 238 поддержали таблицу отклоненных поправок. Затем на отдельное голосование была вынесена 21 поправка из 38 отклоненных. И за 18 из них голосовало от 186 до 197 депутатов – то есть они получили практически единодушную поддержку КПРФ, «Справедливой России» и ЛДПР. Но не прошли, поскольку «Единая Россия» была против.

Иными словами, закон принят «Единой Россией» при открытом и безусловном сопротивлении трех других фракций. И, разумеется, принят в интересах «Единой России», с целью сохранить ее доминирование в региональных парламентах и муниципальных органах.

Направленность закона Клишаса довольно проста: повсеместно увеличивается доля депутатов, избираемых по мажоритарной системе. При этом закон состоит, по сути, из трех частей. Часть первая: на выборах региональных парламентах (кроме Москвы и Петербурга) обязательная доля депутатов, избранных по партспискам, снижается с 50 до 25%. Часть вторая: в Москве и Петербурге, а также на муниципальных выборах вообще отменяется обязанность использовать партийные списки. Часть третья: на муниципальных выборах заградительный барьер поднимается с 5 до 7%.

Отмечу, что норма, требующая обязательного избрания половины региональных депутатов по партийным спискам, действовала 10 лет, и можно хотя бы делать вид, что она свою роль сыграла и теперь нуждается в корректировке. Но нормы об обязательности избрания по партийным спискам половины депутатов в крупных городах и районах и о пятипроцентном барьере были приняты по инициативе Дмитрия Медведева лишь два с половиной года назад, и еще не во всех городах и районах их успели применить. И в этих условиях трубить отбой – значит открыто признать ошибку.

Впрочем, отмену обязательности применения партсписков на выборах в муниципальных районах можно даже приветствовать, особенно в отношении сельских районов, где партийные структуры не развиты. Иная ситуация в крупных городах, где выборы уже приобрели отчетливый партийный характер.

На одном из заседаний Госдумы представитель КПРФ Анатолий Локоть прямо заявил: «Что изменилось за пять лет? Что изменилось с того времени, когда президент, тогда еще Медведев, говорил о том, что надо дать политическим партиям максимальную свободу для макси-

мального участия в выборах и в работе законодательных и представительных органов нашей страны? Что изменилось? Изменилось одно только – извините, авторитет и поддержка со стороны населения партии власти за это время существенно пошатнулись». В ответ председатель профильного комитета единоросс Владимир Плигин парировал: «Хочу вам сказать, что вымышленными являются и те оценки, которые даются якобы падению рейтинга партии «Единая Россия», – посмотрите, пожалуйста, статистику, посмотрите цифры, посмотрите результаты последних выборов».

Что ж, давайте посмотрим. Но – за последние четыре года. Недавно я задал вопрос нескольким коллегам, которые, казалось бы, следят за ситуацией: в скольких регионах «Единая Россия» получила на последних выборах менее половины голосов? Они не смогли дать правильный ответ и были весьма удивлены, что таких регионов – больше половины.

Да, именно так. На последних выборах в Государственную Думу «Единая Россия» получила, по официальным (обратите внимание!) данным, менее половины голосов в 53 регионах из 83. А на последних региональных выборах «Единая Россия» получила, опять же по официальным данным, менее половины голосов в 46 регионах.

Иными словами, в отличие от периода 2007–2009 годов, «Единая Россия», несмотря на весь административный ресурс, уже не в состоянии обеспечивать себе более 50% голосов. Но от привычки решать все вопросы безраздельно, ни с кем не считаясь, отказаться трудно. Поэтому все делается для того, чтобы обеспечить «Единой России» доминирование, несмотря на снижение процентов поддержки.

Пока ей это удастся. Из 75 региональных кампаний, прошедших в 2010–2013 годах, в 32 «Единая Россия» сумела получить более половины голосов, а в 38 у нее менее половины голосов, но более половины мандатов. Похожая ситуация и на выборах, проведенных в эти годы по пропорциональной или смешанной системе в административных центрах регионов: из 41 кампании только в 17 «Единая Россия» сумела получить более половины голосов, но в 20 у нее менее половины голосов, но более половины мандатов.

Есть несколько факторов, позволяющих обеспечивать такой результат, который политологи именуют «сфабрикованным большинством». Это и распределение мандатов по методу делителей Имперали (его применяют пока не во всех регионах, но с каждой кампанией во все большем их числе), и высокий заградительный барьер вкупе с большим числом участвующих в выборах партий. Но главный фактор – мажори-

тарная составляющая смешанной системы, которая обычно дает завышенное представительство партии, имеющей хотя бы относительное большинство.

Именно поэтому «Единая Россия» сейчас стремится увеличить мажоритарную составляющую или вообще отказаться от выборов по партийным спискам.

Обосновывая предложения об изменении избирательного законодательства (возвращение одномандатников на выборы в Государственную Думу и «закон Клишаса»), Владимир Плигин на заседании нижней палаты сказал, что раньше нужно было повышать узнаваемость и политический вес партий, а теперь «отмечается запрос на персонализацию политики». Объяснение лукавое со всех сторон. Для повышения узнаваемости и политического веса партий не было необходимости в полностью пропорциональной системе, вполне достаточно было смешанной системы. Точно так же персонализация не требует отказа от смешанной системы в пользу мажоритарной. Ибо смешанная система вполне успешно сочетает в себе персональную и партийную составляющую. Другое дело, что применяемая в нашей стране смешанная несвязанная система (то есть механическое соединение пропорциональной и мажоритарной составляющих) теряет главное достоинство пропорциональной системы – пропорциональность представительства политических предпочтений избирателей. И предусмотренное «законом Клишаса» сокращение пропорциональной составляющей усугубляет этот недостаток.

Если бы Плигина и его коллег по партии действительно заботила проблема персонализации политики, они бы, в частности, способствовали внедрению на региональных и муниципальных выборах системы открытых списков, когда избиратель имеет возможность проголосовать не только за список целиком, но и за конкретного кандидата (или конкретных кандидатов) внутри выбранного списка. Кстати, такую рекомендацию нам дал Конгресс местных и региональных властей Совета Европы. Но все делается наоборот: в 2003–2005 годах четыре региона попробовали систему открытых списков, после чего из Москвы пошла команда, и в десятке регионов, предполагавших также использовать эту систему, от нее отказались. Сейчас использование открытых списков на муниципальных выборах разрешено только в трех регионах, но и там они не применяются.

Еще один вариант, при котором персонализация политики хорошо сочетается с пропорциональностью политического представительства, – смешанная связанная система германского образца. Кстати, немцы на-

зывают свою избирательную систему персонализированной пропорциональной, подчеркивая тем самым ее основные качества. Но все предложения по ее использованию в нашей стране встречают категорическое неприятие со стороны «Единой России».

Выборы в Чехове: как 30% голосов превращаются в 65% мандатов¹³⁶

Борис Надеждин написал подробно о прошедших в воскресенье досрочных выборах Совета депутатов города Чехов Московской области¹³⁷. В целом неплохо и интересно. Но мне не хватило в этом анализе одного дополнительного штриха – чтобы уже расставить все точки над *i*.

Итак, для поклонников мажоритарной системы и тех, кто еще не до конца понял, как она работает – замечательная иллюстрация.

Выборы проходили по 20 одномандатным округам. Во всех округах был кандидат от «Единой России».

Поскольку партийных списков и единого округа не было, то нельзя прямо определить, какова была поддержка «Единой России» как партии. Но косвенно это можно сделать, определив, какую долю голосов получили кандидаты от «Единой России». Для этого всего лишь надо просуммировать число голосов за всех единороссов и разделить его на число избирателей, принявших участие в голосовании. Получается 29,9%.

При этом кандидаты от «Единой России» победили в 13 округах, то есть партия получила 65% мандатов.

Я могу поверить Надеждину, что фальсификаций на этих выборах не было. Да и зачем они, если можно так «красиво» трансформировать 30% голосов в 65% мандатов?!

Многие уже поняли, почему «Единая Россия» сейчас стремится в городах вернуться к мажоритарной системе. Но вот теперь мы имеем такую наглядную иллюстрацию. Чтобы было совсем понятно.

¹³⁶ Опубликована в Интернете: <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1261738-echo/>, 19.02.2014.

¹³⁷ <http://www.echo.msk.ru/blog/bornad/1261206-echo/>

Избирательные системы российских регионов¹³⁸

В период 1994–2002 годов российские регионы были свободны в выборе избирательной системы для избрания своих законодательных органов. Однако эта свобода не привела к существенному разнообразию региональных избирательных систем. Основной избирательной системой с самого начала стала мажоритарная система относительного большинства (плюральная система, система простого большинства в одномандатных округах), причем в третьем электоральном цикле (1999–2002 годы) ее превосходство стало подавляющим (Голосов Г.В., 2006, с. 219–220).

При использовании многомандатных округов до 2001 года применялась только «блоковая» система, предоставляющая избирателям столько голосов, сколько разыгрывается мандатов. После принятия Конституционным Судом РФ Постановления от 23 марта 2000 года № 4-П в некоторых регионах пришлось использовать систему единственного непередаваемого голоса, но широкого распространения эта система не получила.

Применение в регионах пропорциональной и смешанной несвязанной избирательных систем было в этот период минимальным. При этом выборы проводились в едином округе и использовались только закрытые списки, не разделенные на территориальные группы. Не было никаких попыток применить открытые списки или связанную смешанную систему.

В 2002 году федеральный закон обязал регионы избирать не менее половины депутатов по пропорциональной системе. Хотя тем самым свобода выбора региональных законодателей была ограничена, на практике это привело к росту разнообразия региональных избирательных систем (Кынев А., Любарев А., 2003). В четырех регионах в 2003–2005 годах прошли выборы с использованием открытых списков, в нескольких регионах по федеральному примеру списки разбивались на территориальные группы. Применялись разные величины заградительного барьера: в некоторых регионах он был завышен (вплоть до 10%), но ряд регионов использовал вполне разумные невысокие барьеры (3–4%). Были и два небольших региона, которые не использовали заградительный

¹³⁸ Опубликовано в кн.: Российский политический процесс в региональном измерении: история, теория, практика: сборник материалов всероссийской научно-практической конференции / под ред. Я.Ю. Шашковой, А.И. Девятирровой. Барнаул: Изд-во «Си-пресс», 2015. С. 96–99.

барьер. В большинстве регионов барьер составлял 5% (Кынев А.В., Любарев А.Е., 2011, с. 599).

После 2005 года все большую роль в электоральной инженерии регионов стали играть указания из Москвы (со стороны Администрации Президента и руководства «Единой России»), и степень разнообразия стала снижаться. Больше не было попыток использовать открытые списки. Федеральный закон 2005 года установил максимальную планку для заградительного барьера в 7%, но это привело к тому, что почти повсеместно барьер был повышен до этого уровня (Любарев А.Е., 2010). Только в 2014 году федеральный закон обязал снизить барьер на региональных выборах до 5%.

С 2007 года началось внедрение в некоторых регионах полностью пропорциональной системы. Всего за период 2007–2010 года эта система была применена в 11 регионах (не считая Свердловскую область, где с 1996 года пропорциональная система на выборах в Областную Думу компенсировалась мажоритарной системой на выборах Палаты представителей), затем начался обратный процесс: в 2011–2014 годах 3 из 11 регионов вернулись к смешанной системе, на смешанную систему перешла также Свердловская область, отказавшаяся от двухпалатного парламента; и лишь один регион в 2014 году перешел от смешанной системы к полностью пропорциональной. В период 2011–2014 годов полностью пропорциональная система использовалась в 8 регионах (из них 6 – республики Северного Кавказа и Предкавказья).

Все большее число регионов предусматривают обязательное разбиение списков на территориальные группы. При этом наблюдается парадоксальная картина. По нашему мнению, такое разбиение оправдано в больших и неоднородных регионах, а в небольших однородных регионах крайняя дробность списков имеет больше отрицательных, чем положительных качеств с точки зрения обеспечения интересов избирателей. Кроме того, разбиение списков в большей степени важно при полностью пропорциональной системе, так как в случае смешанной системы территориальное представительство обеспечивается депутатами по одномандатным округам. Мы же часто видим обратную картину: нет разбиения на группы в регионах с полностью пропорциональной системой, в самых крупных регионах и регионах с этнически неоднородным электоратом, зато есть разбиение в небольших и достаточно однородных регионах со смешанной системой.

Кроме того, анализ показывает, что слишком жесткие правила разбиения списков, в частности, разбиение списков на слишком большое

число групп приводят к эффекту, противоположному тому, который декларируется: территориальное представительство искажается – одни территории получают избыток мандатов, другие же мандатов не получают (Любарев А., 2007). Увеличивается и чувствительность результатов выборов (то есть состава депутатского корпуса) к ошибкам при подсчете голосов и фальсификациям. Однако практически повсеместно регионы (в отличие от выборов в Государственную Думу) выбирают наиболее жесткий вариант разбиения: группы привязываются к одномандатным округам, и их запрещается объединять (Кынев А., 2014).

Также практически повсеместно происходит отказ от наиболее простого и справедливого метода распределения мандатов – метода наибольших остатков (метода Хэйра–Нимейера) в пользу одного из методов делителей, искажающих пропорциональность в пользу партии–лидера (Любарев А., 2009).

На региональных выборах 2010–2013 годов особенно заметным стало явление, которое получило название «сфабрикованное большинство»: партия (в данном случае «Единая Россия») получает менее половины голосов избирателей, но при этом в силу особенностей избирательной системы ей достаются более половины депутатских мандатов. Из 75 региональных кампаний, прошедших в эти годы, «сфабрикованное большинство» получилось в 38, то есть более чем в половине (Любарев А.Е., 2013; Кынев А. и др., 2014, с. 226–230). Причинами подобных искажений являются завышенный заградительный барьер, методы распределения мандатов, искажающие пропорциональность, а также особенности смешанной несвязанной системы, позволяющие партии получать сверхпредставительство за счет победы в большинстве одномандатных округов.

Полагаем, что необходимо на региональном уровне постепенно переходить от смешанной несвязанной системы с закрытыми списками к более совершенным избирательным системам: открытым спискам либо той или иной разновидности смешанной связанной системы.

Библиографический список

Голосов Г.В. Российская партийная система и региональная политика, 1993–2003. СПб., 2006. 300 с.

Кынев А. Выборы региональных парламентов в России 2009–2013: От партизации к персонализации. М., 2014. 728 с.

Кынев А., Любарев А. Новые региональные законы о выборах: проблемы введения смешанной избирательной системы // Право и жизнь. 2003. № 61 (9). С. 166–184.

Кынев А.В., Любарев А.Е. Партии и выборы в современной России. М., 2011. 792 с.

Кынев А., Любарев А., Максимов А. Региональные и местные выборы 8 сентября 2013 года: тенденции, проблемы и технологии. М., 2014. 312 с.

Любарев А. Разбиение партийного списка на региональные группы: проблемы территориального представительства // Журнал о выборах. 2007. № 5. С. 37–42.

Любарев А. Использование методов делителей на российских выборах // Российское электоральное обозрение. 2009. № 2. С. 34–42.

Любарев А.Е. Регулирование избирательной системы в законодательстве субъектов Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2010. № 4. С. 76–82.

Любарев А.Е. Пропорциональная и смешанная избирательные системы на региональных и муниципальных выборах в Российской Федерации: проблемы «сфабрированного большинства» // ВВ: Вопросы права и политики. 2013. № 8. С. 65–118.

Послесловие к обсуждению на круглом столе Центра «Панорама» 30 июня 2015 года¹³⁹

Разумеется, по проблемам избирательных систем за рубежом существует огромная литература на английском. Это, конечно, для тех, кто хорошо владеет этим языком. Но она к тому же не очень доступна, и в ней не очень просто разобраться.

Но и на русском языке написано много: в любом учебнике по конституционному праву и политологии. Беда только в том, что авторы большинства этих учебников изучали избирательные системы тоже по учебникам (часто устаревшим), а сами их не «щупали». Поэтому из всей русскоязычной литературы, кроме Любарева и Кынева (а мы об этом много написали вместе), могу порекомендовать лишь Григория Васильевича Голосова, с которым мы по ряду вопросов продуктивно полемизируем.

Вот и Екатерина Филиппова здесь прочла, можно сказать, мини-лекцию о достоинствах мажоритарной системы. Но то, что она сказала, – это все тоже из учебника.

Недостаток мажоритарной системы, о котором и Екатерина говорила, – то, что она несправедливая. На мой взгляд, это бесспорный недостаток. И эта несправедливость известна не только из учебника, она наглядно показана и в нашей книге, и в моей презентации.

Я только подчеркну, что несправедливость эта проявляется не столько на уровне отдельного округа (где «пропадает» до половины, а иногда и больше голосов), сколько на уровне целой территории, избирающей парламент, когда (обратимся к нашему примеру) партия, за которую голосует 46% избирателей, получает 84% мандатов, а партия, имеющая поддержку 12% избирателей, ни одного мандата не получает.

А вот перечисленные достоинства мажоритарной системы, на мой взгляд, бесспорными не являются. Скажем, то, что она приводит к двухпартийной системе. Сначала надо еще доказать, что двухпартийная система – благо. Кстати, две коалиции, по тому же Дюверже, – это свойство не системы относительного большинства, а французской двухтуровой системы. И совсем не факт, что мажоритарная система продвигает ценности компромисса. Она часто ведет к поляризации. И то, что она позволяет побеждать ярким маргиналам – тоже сомнительное достоинство (противоречащее, кстати, предыдущему тезису Екатерины).

¹³⁹ Сокращенный вариант текста, опубликованного в Интернете:
<http://scilla.ru/works/uprdem/krst26.html>

Тезис, что мажоритарная система интуитивно проста и понятна избирателю, – это из эпохи малограмотного электората и тоже, скорее, спекуляция. Я не слышал, чтобы пропорциональная или смешанная системы были непонятны. Что касается системы единственного передаваемого голоса, которую всегда приводят как пример сложной избирательной системы, то она, действительно, сложна для тех, кто считает голоса. А для избирателя она не такая уж сложная – это доказали ирландцы, которые ее дважды отстаивали на референдуме.

И, как обычно, в защиту мажоритарной системы приводится тезис, что она используется в Великобритании, США и Канаде. Тезис тоже не бесспорный. Во-первых, эти страны, вопреки обывательским представлениям, не являются лидерами в области демократии, тем более electoralной демократии. Скажем, согласно Индексу демократии британского исследовательского центра The Economist Intelligence Unit за 2012 год (который у меня есть под рукой), Великобритания только на 16-м месте, а США – на 21-м. Канада, впрочем, на 8-м. Но Новая Зеландия и Германия со смешанной связанной системой соответственно на 5-м и 14-м. Австралия с преференциальным голосованием – на 6-м. Ирландия с системой единственного передаваемого голоса – на 13-м.

Во-вторых, результаты выборов в Палату общин Великобритании в учебниках как раз обычно приводятся как пример несправедливости мажоритарной системы. И сама Великобритания последние десятилетия делает один шаг за другим в попытках уйти от мажоритарной системы. Уже парламенты Шотландии и Уэльса избираются по смешанной системе, и Ассамблея Лондона тоже. В Европарламент англичане избирают депутатов по пропорциональной системе. В 2011 году за изменение избирательной системы высказались 32% британцев, принявших участие в референдуме – и это при их природном консерватизме и при том, что мажоритарная система выгодна двум ведущим партиям. А мы все киваем на Британию.

В Канаде тоже идет борьба за изменение избирательной системы.

Кстати, если вернуться к Дюверже – в смысле того, что мажоритарная система ведет к двухпартийности. Обычно говорят «закон Дюверже», но я бы предпочел так не говорить. Закон – это все-таки нечто строгое. А здесь, скорее, «правило Дюверже», поскольку у правил обычно бывают исключения.

И отдельный вопрос: что такое двухпартийность? Если это система, при которой есть только две серьезные партии, проходящие в парламент, то и в Великобритании, и в Канаде это не так. Если система, где

только две партии могут претендовать на должность премьера, то та же ситуация в ФРГ, где избирательная система смешанная.

Опыт российских региональных выборов в 1990-е годы, где доминировала мажоритарная система, показал, что в наших условиях эта система приводит не к двухпартийности, а к беспартийной системе с доминированием «хозяйственников», зависимых от администрации.

А в США мажоритарная система, действительно, привела к двухпартийности на федеральном уровне. Но во многих штатах и городах сформировалась система с одной доминирующей партией. Кстати, в 1920–1930-е годы во многих американских городах была введена система единственного передаваемого голоса, что позволило существенно снизить уровень коррупции и повысить представительность городских советов. Но в 1940–1950-х годах коррумпированные партийные боссы приложили массу сил и средств, и, играя на антикоммунистических и расистских настроениях, добились ее отмены через референдумы. В Нью-Йорке у них получилось с третьего раза, в Кливленде и Гамильтоне – с пятого.

И еще о США. Наталья Чернышева напомнила, что понятие «джерримендеринг» пришло из демократических стран. Да, оно родилось в США в 1812 году. Возмутились тогда газеты, а про массовые акции протеста я не слышал. Увы, примеров джерримендеринга на американских выборах было достаточно и во второй половине 20-го века. На самом деле бороться с ним очень сложно, это практически неизменный атрибут мажоритарной системы.

Теперь я хочу возразить Дмитрию Ивановичу Катаеву – наконец-то я нашел время и возможность отреагировать на его внезапно возникшую любовь к двухтуровой системе. Есть достаточно примеров, которые говорят, что система абсолютного большинства приводит на выборах депутатов к не менее несправедливым результатам, чем система относительного большинства. В том числе есть и российские примеры. Только надо обращаться не к опыту 1990 года – это совсем другая эпоха, а к более близким. Например, на выборах в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга «Яблоко» довольно успешно выступило в первом туре, но во втором против него применили весь арсенал технологий, и оно в большинстве округов проиграло.

Дмитрий Иванович утверждает, что, если бы на выборах в Мосгордуму был второй тур, то в 20 округах результат был бы иной. Это – довольно спорное утверждение. Вообще российский опыт показывает, что результат второго тура не всегда коррелирует с результатом первого. В

частности, у меня нет уверенности, что Клычков смог бы победить Зотова во втором туре. Как рассказал нам Александр Закондырин, Клычков победил в том числе и потому, что у администрации до последних дней кампании не было сомнений в победе Зотова, значит, они и не мобилизовали свой ресурс по максимуму. Был бы второй тур, не приходится сомневаться, мобилизовали бы все, что могли.

И совсем сомнительна идея Дмитрий Ивановича о том, что надо было в октябре 2013 года организовывать массовые акции с требованием двухтуровой системы. Не только из-за вышеприведенных аргументов. Но и потому, что в условиях такой низкой явки мы вряд ли вдохновим избирателей выступать за систему, которая предусматривает «лишнее» голосование. Я-то предлагал тогда проводить массовые акции за сохранение смешанной системы. Тоже была, в общем-то утопия. Народ пока не готов бороться за избирательную систему так, как он оказался способен протестовать против прямых фальсификаций. А жаль.

И в заключение этого раздела вернусь к выступлению Екатерины Филипповой. Я не могу согласиться с двумя тезисами, которые она высказала в конце. С тезисом, что все избирательные системы, не предусматривающие прямой дискриминации, нейтральны. Конечно же нет. Весь мировой опыт показывает, что партии борются за определенную избирательную систему, которую считают для себя более выгодной. Иногда они ошибаются, неправильно оценивают, что им действительно выгодно, но никто не считает, что это – нейтральный вопрос. Ну, а избирателям, на мой взгляд, выгодна та система, которая позволяет наиболее адекватно отразить их позиции.

И – применительно к авторитарным режимам. Есть черта, за которой, действительно, уже все равно, какая избирательная система. В некоторых республиках, на мой взгляд, эта черта уже перейдена. А в большинстве российских регионов ее еще не перешли. Как раз в таких условиях важность избирательной системы можно демонстрировать наглядно. При мажоритарной мы можем получить областную, районную или городскую думу, на 100% состоящую из представителей одной партии. А если не на 100%, то это зачастую результат «договорных матчей». Пропорциональная система все же обеспечивает представительство оппозиции. По крайней мере, если у оппозиции есть поддержка хотя бы 20% избирателей, она уже гарантированно проходит – даже при противодействии административного ресурса.

От качества избирательной системы и ее соблюдения зависит реализация принципа народовластия в стране¹⁴⁰

Добрый день, коллеги! Спасибо, что пришли. Я буду говорить не только о книге. Она во многом продолжение тех исследований, которые я начал в своей кандидатской диссертации. Потом была наша с Александром Иванченко и Александром Кыневым книга «Пропорциональная избирательная система в России». Надеюсь, новая книга получилась на более высоком уровне.

В первую очередь хочу охарактеризовать сам предмет, потому что термин «избирательная система» у нас используется в двух смыслах, и может возникать путаница. Моя книга посвящена избирательной системе в узком смысле этого понятия, то есть совокупности правовых норм, определяющих, каким образом итоги голосования избирателей трансформируются в результаты выборов. Хочу уточнить, что это не просто механизм трансформации, а именно совокупность норм, в том числе и тех, которые действуют до дня голосования.

Если конкретизировать, в перечень таких норм входят и образование избирательных округов, и формирование партийных списков, и содержание бюллетеней, и правила голосования, ну и, наконец, собственно правила определения результатов выборов. С моей точки зрения, избирательная система – важнейший элемент избирательного законодательства, который во многом определяет реализацию принципа народовластия.

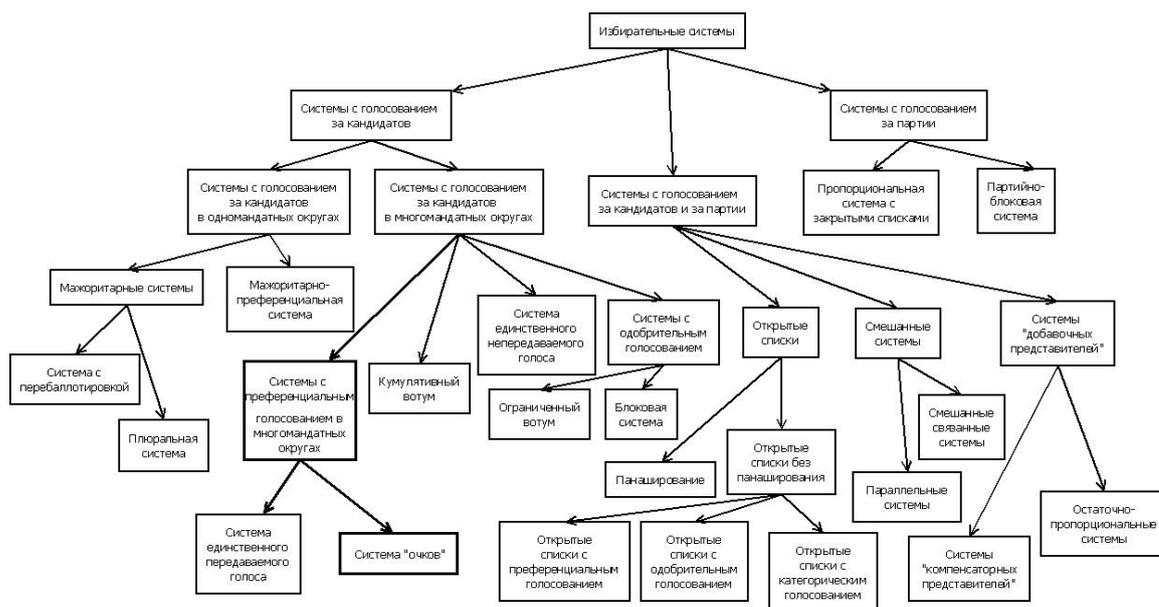
В книге приведена иллюстрация Таагеперы и Шугарта, показывающая, какую роль избирательная система могла играть на судьбоносных выборах президента Чили 1970 года. Я сейчас хочу привести другой пример. Я слышал рассуждения Алексея Венедиктова на «Эхе Москвы» о том, какая замечательная конкуренция сложилась в Тушинском избирательном округе. Бесспорно, хорошо, что у избирателей есть возможность выбора, но мы знаем и негативную сторону этого. А именно, ситуацию, когда в результате победитель получает небольшую долю голосов, может быть, 20–25 процентов, иногда меньше. И, соответственно, остальная, большая, часть голосов пропадает, а это 75–80 процентов. И это уже, естественно, не хорошо, это уже во многом нарушает права и

¹⁴⁰ Стенограмма выступления на круглом столе «Исследования избирательных систем: российский и мировой опыт и повестка на послевыборный период» 13.09.2016, посвященном выходу моей книги «Избирательные системы: российский и мировой опыт», опубликована в Интернете: <http://liberal.ru/anons/7100>, 11.10.2016.

интересы избирателей. И вот вопрос: как сделать, чтобы и выбор был, и чтобы голоса не пропадали или пропадали в меньшей степени? Это один из важнейших вопросов, который стоит перед теорией избирательных систем и электоральной инженерией.

Перехожу к книге, которая сегодня представлена. Вначале в ней говорится о классификации избирательных систем, затем дается исторический экскурс. Далее описываются основные избирательные системы. Четвертая глава посвящена параметрам, общим для многих избирательных систем, в основном пропорциональных и смешанных. Пятая глава посвящена методам исследования избирательных систем. И шестая, заключительная, глава касается перспектив электоральной инженерии. В ней же изложены выводы, которые можно сделать из всей книги.

Первая глава наиболее полемична. В ней я спорю с традиционными классификациями, со многими понятиями. И, в общем, даю свою классификацию, основанную на юридических параметрах. Вот схема, наглядно представляющая эту классификацию.



В истории развития избирательных систем я выделяю четыре периода. Рубежами служат мировые войны, ну и 1989 год, год крушения коммунистических режимов. Частично, но не полностью эта периодизация пересекается с «волнами демократизации» Хантингтона. Но в первый период, до 1917 года, я отдельно рассматриваю мажоритарные системы и отдельно пропорциональные и полупропорциональные, которые тогда возникали. Дальше всё рассматривается вместе; но мажоритарные системы к этому времени уже не развивались, так что прослеживается в основном развитие пропорциональных и смешанных систем. В третьей

главе описываются основные системы. При этом преференциальные системы я объединил в один раздел, поскольку в их рамках способы голосования и способы определения результатов сходны. Четвертая глава – это в основном параметры, общие для избирательных систем пропорциональных и смешанных. Подраздел «Условия признания выборов состоявшимися» касается практически всех систем. В нем рассматриваются порог явки и голосование «Против всех».

Много внимания уделено методике распределения мандатов между списками. Здесь я пытался изложить материал как можно более просто и популярно, но не знаю, насколько это получилось, а он объективно сложный, к тому же оброс разными мифами. Пришлось довольно подробно все это описывать и обсуждать критерии пропорциональности, оценивать, какие методы лучше и хуже, хотя это всё достаточно условно.

Материал, которому посвящена пятая глава, далеко не исчерпан. Несколько лет назад выходила книга Андрея Ахременко по методам исследования электоральной статистики. Думаю, такие исследования будут продолжаться и, наверное, когда-нибудь обобщатся в отдельной книге. Может быть, я сам стану над ней работать, но, наверное, не в одиночестве, а в соавторстве с коллегами.

В пятой главе есть специальный раздел о методах выявления фальсификаций. Я изначально его не планировал, но коллеги очень просили эту проблему осветить, хотя она немного в стороне от основной темы книги.

Ну и теперь, отвлекаясь от книги, а точнее, отталкиваясь от нее, скажу, что сейчас, после 18 сентября, нам предстоит, естественно, большая работа по анализу результатов выборов. И всеми представленными методами мы будем пользоваться. Ну, например, показателями конкурентности. Имеются в виду эффективное число партий, эффективное число кандидатов. И, конечно, будет интересно посчитать эффективное число кандидатов по одномандатным округам на выборах в Госдуму, сравнить это, скажем, с выборами 2003 года. Кстати, формальные показатели здесь примерно одинаковые, в среднем 9 человек на один мандат. Какие получатся показатели реальной конкуренции в виде эффективного числа кандидатов, мы посмотрим. И, естественно, важно оценить диспропорциональность. Причем не по чисто пропорциональной составляющей, то есть половине мандатов; гораздо интереснее посчитать диспропорциональность по всем мандатам (с учетом мажоритарной составляющей). Это относится и к региональным выборам.

Я часто использую статистические методы, корреляционный анализ, и не сомневаюсь, что присутствующий здесь Юрий Григорьевич Коргунюк будет и дальше использовать факторный анализ для исследований электоральных размежеваний. Будем пытаться оценивать масштаб фальсификаций, сравнивать с ситуацией на предыдущих выборах.

Что касается исследований, специфических для отдельных избирательных систем, обращу внимание на то, которое мы с Никитой Шалаевым опубликовали год назад и которое частично вошло в эту книгу. Это исследование расщепления голосов в смешанных системах. Мы анализировали данные России, Украины и Германии. Сейчас стоит это исследование продолжить. В первую очередь надо проанализировать данные по выборам в Государственную Думу, хотя и региональные выборы дают богатый материал. Мы использовали ряд индексов. В частности, индекс разрыва, или расщепления, голосов, который как раз характеризует случаи, когда часть избирателей голосуют за одну партию и за кандидата другой партии. Это феномен нередко встречающийся, и не только в России, но в Германии тоже, хотя и в меньшем масштабе. В нашем исследовании мы выявили его в основном по электорату ЛДПР и КПРФ, в ходе многих выборов. «Справедливая Россия» демонстрирует тот же феномен только по региональным выборам, потому что на выборах в Государственную Думу при смешанной системе она еще не участвовала. Очень хорошо видна разница в этом отношении между ЛДПР и «Справедливой Россией». ЛДПР как партия повсеместно выступает лучше, чем ее кандидаты, а «Справедливая Россия» хуже. Посмотрим, проявится ли это сейчас.

Кроме того, мы ввели два интегральных показателя расщепления голосов. Один индекс оценивает в том числе тех избирателей, что расщепляют свои голоса вынужденно. Когда нет кандидата от партии, которой они симпатизируют, им приходится голосовать за кандидата от другой партии или за независимого. И другой индекс выявляет специфическое расщепление, то есть долю тех, кто имел возможность голосовать и за кандидата, и за список от одной и той же партии, но по каким-то причинам не соблюдал «партийность».

Что еще интересно – о таких исследованиях в книге практически не сказано – это анализ совмещенных выборов. Для них Единый день голосования – благодатный момент, ведь выборы в Государственную Думу совпадают с выборами в 39 региональных парламентов, плюс еще ряд муниципальных выборов по партийным спискам. При этом в 6 региональных центрах у нас три уровня выборов, а в Ханты-Мансийске даже

четыре уровня, поскольку выборы там в два региона. Интересно, что только в 10 регионах представлены партии, которые не участвуют в выборах в Государственную Думу, а в 29 регионах и в некоторых региональных центрах всё те же 14 партий, но не все сразу, а в разных «наборах».

Таким образом, можно и нужно будет оценивать влияние отсутствующей партии, и, вероятно, мы сможем оценить, у кого представлены партии отнимают голоса. В Грозном, Калининграде и Ханты-Мансийске – тройная матрешка Я имею в виду, что там три уровня выборов с понижением числа партий. Примечателен единственный случай: это Пермский край, где одинаковый набор партий на выборах в Заксобрание края и в Пермскую городскую Думу, и можно будет проверить, насколько совпадут результаты голосования по городу Перми.

Возвращаясь к книге, повторяю, что в заключительной главе речь идет о реальном разнообразии избирательных систем. И обсуждаются проблемы, которые сформулированы в теореме Эрроу (о невозможности коллективного выбора) и выявлены другими исследованиями. А также сама возможность электоральной инженерии. В последнем разделе я высказываю собственные предложения, относящиеся к выборам в России. Думаю, это сохраняет актуальность: уже председатель ЦИК отмечала, что нужно вносить изменения в избирательное законодательство. И, конечно, возобновятся дискуссии об избирательном законодательстве вообще и об избирательных системах в частности. Всё это мы с вами, надеюсь, будем еще не раз обсуждать.

Муниципальные выборы в России – самое благодатное поле для электоральной инженерии. Муниципальные образования разнообразны, у местного сообщества есть возможность выбора избирательной системы. И, наконец, цена ошибки здесь ниже, поэтому легче экспериментировать. На этих выборах стоит, на мой взгляд, опробовать системы, которые мало используются или вообще не используются. Но, чтобы использовать преференциальные системы, нужно менять федеральное законодательство. А для применения других систем, в общем-то, достаточно изменения регионального законодательства. И эксперимент в этой сфере был бы желателен.

Что касается выборов в Государственную Думу, мы уже опробовали три основные модели и, так сказать, поблуждали в трех соснах. Есть смысл обсуждать и другие модели. В частности, на мой взгляд, наиболее перспективны для обсуждения открытые списки, но это, естественно, в больших округах. А также система компенсаторных представи-

телей – при которой у избирателя один голос и он используется для голосования за кандидата и за партию. Григорий Васильевич Голосов недавно стал выступать в поддержку этой системы.

Я, как, наверное, многие знают, приверженец смешанной связанной, двухголосой системы, которая давно используется в Германии и не так давно – в Новой Зеландии. Мы предложили использовать один из ее вариантов, который достаточно близок к германскому, но с российской спецификой, в частности, без избыточных мандатов. Он изложен нами в проекте Избирательного кодекса. Недавно появилось новое предложение: заменить одномандатные округа на двух- и трехмандатные с одним голосом. Дмитрий Гудков подавал такие предложения в Государственную Думу. Но возможны иные модификации. Я недавно составил четыре варианта, которые хотелось бы обсудить, и, надеюсь, для этого придет время. Спасибо.

Раздел VI. Избирательная система для выборов в Государственную Думу

Избирательная система для Госдумы: хватит блуждать в трех соснах¹⁴¹

Президент сказал, что надо изменить систему выборов в Госдуму, и вновь вспыхнули давние споры о том, какая система лучше.

Много лет назад я услышал от Виктора Леонидовича Шейниса шутку: аргументы сторонников мажоритарной и пропорциональной систем стали настолько повторяться, что уже можно, по примеру анекдота про сумасшедший дом, пронумеровать их и больше не тратить время на подробные формулировки, а просто говорить: «аргумент номер три», чтобы услышать возражение: «но Вы забыли про аргумент номер семь»!

Но нас все время пытаются водить по кругу, навязывая ложную дилемму: мажоритарная или пропорциональная. Любого, кто выступает за одномандатные округа, сразу начинают причислять к сторонникам мажоритарной системы. Так с нами недобросовестно спорили в 2004–2007 годах, когда мы отстаивали сохранение смешанной системы. И так же Георгий Трубников в недавнем посте¹⁴² приписал Антону Носику «панегирик» мажоритарной системе, хотя Носик лишь выступил за восстановление одномандатных округов¹⁴³.

Я же, как и многое мои коллеги, по-прежнему считаю, что смешанная система лучше как чисто пропорциональной, так и чисто мажоритарной. Но главное – смешанные системы тоже бывают разные.

Нам знакома смешанная несвязанная система, которая является просто механическим соединением мажоритарной и пропорциональной частей. Именно по такой системе мы четыре раза избирали Государственную Думу, и по такой системе проводятся выборы большинства региональных парламентов. Она сочетает ряд достоинств пропорциональной и мажоритарной систем, но и их недостатки тоже.

И мы можем долго блуждать в трех соснах, выбирая между тремя знакомыми системами: полностью мажоритарной, полностью пропорциональной и смешанной несвязанной. Между тем, есть и другие вари-

¹⁴¹ Опубликована в Интернете: <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/852866-echo/>, 27.01.2012.

¹⁴² <http://www.echo.msk.ru/blog/sadovnik/852628-echo/>

¹⁴³ <http://www.echo.msk.ru/blog/nossik/852512-echo/>

анты, и один из них, с моей точки зрения, предпочтительнее. Именно он предусмотрен в нашем проекте Избирательного кодекса.

Собственно говоря, смешанную систему придумали в Германии совсем в другом облики, это российские законодатели упростили ее до смешанной несвязанной. А германская система (которая теперь используется и в некоторых других странах) – связанная, то есть мажоритарная и пропорциональная составляющие не механически соединены, а работают в комплексе. И это позволяет сохранить достоинства обеих систем и минимизировать их недостатки.

Сохраняются одномандатные округа. И тут Антон Носик прав: одномандатные округа способствуют избранию ярких личностей, стимулируют приход в политику новых людей. Они сохраняют возможность самовыдвижения, то есть любой гражданин, по той или иной причине не желающий связываться с одной из политических партий, может реализовать свое конституционное право быть избранным.

Для нашей страны это важнее, чем для Германии. Там непартийных кандидатов просто не выбирают. А у нас, при нынешнем авторитете политических партий, у независимых кандидатов хорошие шансы. Но их этих шансов лишили, и нас лишили возможности за них голосовать. Какая от этого получилась Дума, мы все видим.

Георгий Трубников утверждает, что «возрождению партийной системы одномандатники только помешают». Это ошибка. Полностью мажоритарная система, действительно, мешает развитию партий. А вот смешанная система, и особенно смешанная связанная – благоприятствует, по моим оценкам, еще в большей степени, чем полностью пропорциональная. Ведь при чистой пропорционалке партии конкурируют только между собой, и у них зачастую нет стимула выходить за пределы своей электоральной ниши; они нацелены на федеральные телеканалы и не очень жаждут работать на местах. А тут надо бороться в округах, в том числе и с независимыми кандидатами. И партиям волей-неволей приходится опираться на ярких личностей.

Теперь – главное, что отличает смешанную связанную систему. Мандаты при ней распределяются так. Сначала их получают те, кто победил в одномандатных округах. Дальше для наглядности я буду оперировать итогами голосования на выборах в Госдуму 2003 года (но при этом считать, что барьер – 3%).

Итак, 225 мандатов получают те, кто прошел в одномандатных округах. Из них 68 – самовыдвиженцы, еще 24 избраны от партий и блоков, не преодолевших 3%-ный барьер. Вычитаем 68 и 24 из 450, получа-

ем 358. Эти 358 мандатов распределяются пропорционально между восьмью списками, преодолевшими 3%-ный барьер. Скажем, «Единой России» достается 157 мандатов. Но у нее прошло 104 одномандатника. Значит, из партийного списка мандаты достаются $(157-104=)$ 53 кандидатам. Так же определяются обладатели мандатов и у остальных семи партий и блоков.

Что в итоге? Во-первых, сохраняется главное достоинство пропорциональной системы – пропорциональность представительства. При смешанной несвязанной системе это достоинство часто теряется: одна партия за счет мажоритарной составляющей может получить сверхпредставительство (это очень наглядно видно на примере выборов во многих регионах, в том числе в Москве). При германской системе этого нет.

Как это ни парадоксально звучит, но при смешанной связанной системе степень отклонения от истинной пропорциональности может оказаться даже ниже, чем при полностью пропорциональной системе (где искажение происходит за счет отбрасывания партий, не преодолевших барьер). Вот расчеты из вышеприведенного примера: «Единая Россия» получила 37,6% голосов; при полностью пропорциональной системе с 3%-ным барьером она имела бы 43,8% мандатов, а при смешанной связанной – 34,9%. Индекс диспропорциональности (индекс Лузмора–Хэнби) в первом случае составил бы 11,2%, а во втором – 7,2% (чем ниже этот показатель, тем лучше приближение к пропорциональности).

Другое достоинство смешанной связанной системы – большее влияние избирателей на состав депутатского корпуса. У партий мандаты получают в первую очередь те, кто прошел в одномандатных округах, и только во вторую очередь – списочники. Тем самым снижается влияние партийной бюрократии и уровень партийной коррупции. И это тоже способствует нормальному развитию партий.

Поэтому я – за смешанную связанную систему. Поэтому в нашем проекте Избирательного кодекса мы предлагаем именно эту систему для выборов в Государственную Думу. Разумеется, не в чисто германском варианте, а с учетом российских особенностей.

Новая система выборов в Госдуму – это еще не забытая старая¹⁴⁴

Сегодня Путин внес в Госдуму новый законопроект о парламентских выборах, отозвав прошлогодний медведевский проект. Что можно по этому поводу сказать?

С одной стороны, мне казалось, что я уже все сказал об этом еще месяц назад¹⁴⁵. Да и сегодня на сайте Комитета гражданских инициатив размещен мой комментарий¹⁴⁶. К тому же у меня есть сомнения в актуальности темы. Хотя, в отличие от медведевского проекта, этот наверняка будет принят, его, скорее всего, за последующие три года еще не раз изменят. И, возможно, изменят очень сильно.

С другой стороны, сегодня все эту новость обсуждают, высказываются разные мнения. Так что все же кратко выскажусь здесь. Пока только по трем моментам.

1. По поводу смешанной системы. Вот отрывок из моего комментария:

Возвращение к смешанной системе следует оценить позитивно: непартийные кандидаты (а также члены партий, по той или иной причине не выдвинутые партиями) получают право баллотироваться как самовыдвиженцы; избиратели получают возможность голосовать за конкретных кандидатов; снижается влияние партийной бюрократии на депутатский корпус. В то же время есть и связанные с этим риски: смешанная несвязанная система увеличивает разрыв между долей голосов, получаемых партиями на выборах, и долей достигающих им мандатов, позволяет лидирующей партии получать сверхпредставительство за счет одновременного выигрыша в большинстве одномандатных округов (что обуславливается применением мажоритарной системы относительного большинства) и получением значительной части мандатов, распределяемых по пропорциональной системе. Для преодоления этого недостатка в проекте Избирательного кодекса РФ, поддержанном Комитетом гражданских инициатив, предлагалась смешанная связанная система, близкая к используемой на выборах Бундестага в Германии (но без возможности увеличения общего количества депутатских мандатов в нижней палате парламента).

¹⁴⁴ Опубликована в Интернете: <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1022640-echo/>, 1.03.2013.

¹⁴⁵ http://www.gazeta.ru/comments/2013/01/25_x_4939973.shtml

¹⁴⁶ <http://komitetgi.ru/publications/397/>

И вот мысль, которая меня занимает. Возврат к **несвязанной** смешанной системе не может нравиться так называемой думской оппозиции – они при такой системе потеряют существенное количество мандатов (особенно ЛДПР). Но открыто высказаться против нее им сложно, поскольку идея возвращения одномандатников популярна. Но ведь мы им предлагаем готовое решение – смешанную **связанную** систему. Она «убивает двух зайцев» – и одномандатники есть, и «партия власти» не получает за счет этого бонуса (а если даже и получает, то в значительно меньшем размере). Понятно, что «Единая Россия» за связанную систему не проголосует, но вы (это я обращаюсь к парламентской оппозиции) хотя бы покажите, что способны предложить альтернативу.

2. Кажется, пока еще никто не обратил внимание на одно новшество. Теперь предлагается в законе определить минимальное число кандидатов в партийном списке. И это число – 200. То есть партии, которые могут по результатам выборов получить отсилы 15–20 мандатов, должны выдвинуть не менее 200 кандидатов. Зачем? По-видимому, это такой способ сократить число участвующих в выборах партий.

Партий у нас уже 59, из них уже 35 получили право участвовать в выборах. К 2016 году будет явно больше. От сбора подписей их освободили, да еще оставили стимул для участия в думских выборах: попадешь в думский бюллетень – и можно 7 лет спокойно спать, никто не ликвидирует. Ясно, что все или почти все захотят участвовать. Вот и решили поставить хоть какой-то барьер: все-таки собрать кучу документов на 200 человек – это большая работа, может, кто-то на ней споткнется? Впрочем, посмотрим, что из этого выйдет.

3. А вот норма, про которую даже не стали писать в пояснительной записке, хотя она чрезвычайно важна. Она перекочевала из медведевского проекта. Теперь, если будет зарегистрировано больше 10 партийных списков (а кто в этом сомневается?), в бюллетене не будут указываться фамилии кандидатов. А многие партии у нас, как известно, имеют близкие названия («Города России» и «Союз горожан», Партия пенсионеров России и Российская партия пенсионеров за справедливость, «Альянс Зеленых – Народная партия» и Российская экологическая партия «Зеленые», «Гражданская сила» и «Гражданская платформа», Трудовая партия России и «Союз труда»). И без фамилий кандидатов путаницы будет немало.

Правда, в законопроекте написано, что в этом случае информация о кандидатах должна быть указана в специальном информационном материале, который должен размещаться в кабине для голосования. Вообще-

то такая практика есть в других странах. Но как это будет в России? Вот, допустим, в кабинках не окажется этих материалов. Или в этих материалах кто-то услужливо отметит нужные партии. Как на это будут реагировать избиркомы и суды? Наверное, как обычно: нарушение есть, но оно ни на что не влияет.

Одномандатники на выборах в Госдуму: как поменять минус на плюс¹⁴⁷

На днях я участвовал в программе «Право голоса», которую сегодня показали по ТВ Центру. Программа была посвящена слухам о возможном роспуске Госдумы. Тема сама по себе не столь важная, но она позволила участникам поднять многие вопросы: и о деятельности этой палаты, и о фальсификациях на выборах, и о готовящемся новом законе о выборах.

Мне, в частности, в ответ на вопрос одного из зрителей удалось вновь поднять вопрос о связанной смешанной (то есть германской) избирательной системе. Разумеется, у меня не было возможности сказать о ней сколько-нибудь подробно. Впрочем, я понял, что и в своем блоге я хоть и не раз писал о ней, но всегда слишком кратко. Поэтому сейчас решил восполнить этот пробел и написать подробнее.

То, что на выборы в Госдуму возвращаются одномандатники – это плюс. Это и возможность реализации пассивного избирательного права для всех граждан России, и приближение депутатов к избирателям, и снижение влияния партийной бюрократии на депутатский корпус, и возможность появления в Думе (а значит, и в большой политике) ярких фигур.

Но есть и минус. Но этот минус проистекает не от самого наличия одномандатников, а именно от избранной модели – несвязанной смешанной системы. Об этом минусе в передаче подробнее всего говорил представитель ЛДПР Максим Рохмистров, да и представители других оппозиционных партий о нем часто говорят.

Для наглядности приведу пример. Цифры в нем, безусловно, взяты произвольно, но думаю, что они вполне реалистичны.

Представим себе, что партия–лидер (не будем ее называть) получает по единому округу (то есть по партспискам) 32% голосов. Но партий у нас теперь много, и в сумме голоса за партии, не преодолевшие 5%-ный барьер, плюс недействительные голоса составят 20%. И в распределении мандатов участвуют партии, получившие в сумме 80% голосов. Значит, 32% голосов партии–лидера трансформируются в 40% мандатов по единому округу, то есть в 90 мандатов. Это, конечно, искажение, но еще терпимое.

¹⁴⁷ Опубликовано в Интернете: <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1039758-echo/>, 26.03.2013.

Но вот представим, что одновременно эта же партия выигрывает в 140 одномандатных округах из 225 (что тоже вполне реально). И тогда общее число мандатов у нее получается 230, или 51,1%. И получается, что партия, которую поддерживают только 32% избирателей, имеет в Думе абсолютное большинство. Нормально ли это? Конечно же, нет.

Но это, повторяю, минус не самих одномандатных округов, а смешанной НЕСвязанной системы.

Чтобы преодолеть этот недостаток, нужно сделать систему выборов в Госдуму связанной. Похожей на ту, которая действует в Германии, Новой Зеландии и некоторых других странах. Что это значит?

На стадиях подготовки выборов, голосования – все то же самое. Избиратель получает два бюллетеня, один – за партсписки, другой – за одномандатников. Различия только в правилах распределения мандатов.

Мы уже определили, что партия–лидер выиграла 140 одномандатных округов. Допустим, еще в 25 округах победили кандидаты от других партий, преодолевших 5%-ный барьер, в 10 – кандидаты от партий, не преодолевших 5%-ный барьер, а в остальных 50 – самовыдвиженцы. По правилам связанной системы из 450 мандатов надо вычесть 50 и 10, и между партиями, преодолевшими 5%-ный барьер, надо распределить 390 мандатов. И тогда партия–лидер получит $390 \cdot 32 / 80 = 156$ мандатов, что составляет 34,7% от 450. То есть доля ее мандатов будет очень близка к доле полученных ею голосов (32%). Из этих 156 мандатов 140 получают ее кандидаты, победившие в округах, и 16 – кандидаты из партийного списка.

Разумеется, возможна и иная ситуация. Скажем, партия–лидер выиграет не в 140 округах, а в 180, а самовыдвиженцы и кандидаты от «малых» партий вместе в 20. Если считать так, как описано выше, получится, что лидеру полагалось бы 172 мандата. Но у него уже есть 180 мандатов, выигранных в округах, и это число уменьшать нельзя. В Германии для этого используются дополнительные мандаты, то есть число депутатов в бундестаге в этом случае увеличилось бы на 8. Мы так поступить не можем. Но есть другой путь – сделать корректировку. Партия–лидер получает свои 180 мандатов, выигранных в округах (и, значит, из ее списка никто уже мандатов не получит), а между остальными партиями, преодолевшими 5%-ный барьер, будет распределено на 8 мандатов меньше. 180 мандатов – это уже 40% от 450, то есть искажение больше, но оно все же не критично. И даже если партия–лидер выиграет во всех 225 округах (что при 32%-ной поддержке маловероятно), она будет иметь только 50% мандатов.

Критики этой системы обычно приводят другой пример. Допустим, партия–лидер схитрит, и все ее кандидаты пойдут в одномандатных округах как самовыдвиженцы. А потом, избравшись, войдут в ее фракцию. Но даже в таком самом крайнем случае результат будет не хуже, чем при НЕСвязанной системе. На самом же деле, такая хитрость может выйти партии боком. В округах ведь выставляют самых сильных, и эти самые сильные не будут работать на результат партии, а значит, она получит меньше голосов. Да и контролировать в Думе таких депутатов будет труднее: они ведь партии своим избранием никак не будут обязаны. Так что такие опасения я считаю преувеличенными.

Итак, связанная смешанная система предпочтительна с точки зрения избирателей, поскольку в большей степени обеспечивает соответствие между их предпочтениями и составом парламента. Но выгодна она и оппозиционным партиям. И в связи с этим я высказался в телеэфире, что не понимаю, почему КПРФ, ЛДПР и «Справедливая Россия» не хотят публично высказаться в поддержку этой системы.

Илья Пономарев возразил мне: депутаты от «Справедливой России» (в том числе и сам Илья) внесли в Думу наш проект Избирательного кодекса, где предусмотрена связанная система. Внесли-то внесли, но проект им был возвращен из-за отсутствия заключения Правительства. Теперь заключение Правительства есть, но повторно проект так и не внесен.

Но сейчас, когда в Думе лежит президентский проект закона о выборах в Госдуму, все равно нужен другой шаг. Нужно подать поправки, превращающие НЕСвязанную систему в связанную. Написать такие поправки совсем не сложно, они затронут две–три статьи.

Я не сомневаюсь, что «Единая Россия» эти поправки зарубит. Но тем самым она еще раз покажет свое истинное лицо. А пока у «Единой России» выигрышная позиция: она выступает за возвращение одномандатников, а эта идея поддерживается значительной частью граждан. А оппозиция (по крайней мере, парламентская) возвращение одномандатников критикует. Вместо того, чтобы бороться за связанную систему.

Закон о возврате к смешанной системе принят в первом чтении¹⁴⁸

Сегодня Государственная Дума приняла в первом чтении президентский законопроект о выборах в Государственную Думу. Его главное и принципиальное положение – возврат к смешанной избирательной системе. И сегодняшнее голосование по этому законопроекту было по сути голосованием за одобрение смешанной системы. Все остальные нюансы – для второго чтения (которое произойдет не раньше, чем через месяц, а скорее – месяца через полтора–два).

На заседании в поддержку законопроекта выступили «Единая Россия» и «Справедливая Россия», против – КПРФ и ЛДПР. Результаты голосования соответствующие: за 296 (у ЕР и СР в сумме 302 депутата), против 148 (у КПРФ и ЛДПР в сумме именно столько), один воздержался.

Позиции всех парламентских партий изложены на их сайтах: ЕР¹⁴⁹, КПРФ¹⁵⁰, СР¹⁵¹, ЛДПР¹⁵².

Наиболее интересна позиция «Справедливой России». Миронов отметил, что фракция не будет голосовать за законопроект во втором и третьем чтении, если не будут приняты две принципиальные поправки: о возврате избирательных блоков и о возврате сбора подписей для непарламентских партий (кроме тех, которые имеют хотя бы по одному депутату в 5 региональных парламентах).

Мы же считаем, что наиболее важными могут быть следующие поправки:

1. Переход от несвязанной смешанной системы к связанной (подробнее об этом я писал в одном из недавних постов¹⁵³).
2. Дальнейшее снижение заградительного барьера до 3% (или, как компромиссный вариант, – до 4%).
3. Повышение планки минимальной представительности с 50 до 75% (имеется в виду норма, согласно которой, если доля голосов, которую получают в совокупности партии, допущенные к распределению

¹⁴⁸ Опубликована в Интернете: <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1054784-echo/>, 16.04.2013.

¹⁴⁹ <http://er.ru/news/2013/4/16/deputaty-rassmotryat-v-pervom-chtenii-zakonoproekt-o-vyborah-v-dumu/>

¹⁵⁰ <http://kprf.ru/dep/gosduma/activities/117533.html>

¹⁵¹ <http://www.spravedlivo.ru/news/anews/20954.php>

¹⁵² http://ldpr.ru/#events/A_mixed_system_of_elections_to_the_State_Duma_will_strengthen_Bolotnaya

¹⁵³ <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1039758-echo/> (см. в настоящем сборнике, с. 268).

мандатов, ниже этой планки, барьер становится плавающим, то есть к распределению мандатов допускаются другие партии в порядке убывания числа голосов за них, пока суммарная доля голосов, за партии, допущенные к распределению мандатов, не превысит эту планку).

4. Дальнейшее снижение минимального числа региональных групп (с 35 до 15).

5. Отказ от установления минимального числа кандидатов в списке (или снижение этого числа с 200 до 50).

6. Отказ от новеллы, согласно которой при регистрации более 10 списков в бюллетене не будут указываться фамилии лидеров списка и лидеров соответствующей региональной группы.

7. Увеличение с 5 до 20% допустимой доли брака в подписных листах и допустимого избытка представляемых подписей.

Все эти поправки не противоречат действующему Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и потому не потребуют внесения изменений в этот закон.

Отдельным вопросом остается проблема допуска к выборам непарламентских партий, о которой говорил Миронов. Здесь уже не обойтись без внесения изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...».

То, что предлагают эсеры, в принципе, приемлемо. Но я все же считаю, что лучше в качестве квалифицирующего признака использовать первичный показатель – долю голосов, полученных партией, а не вторичный – количество полученных ей мандатов. И, кроме того, необходимо одновременно изменить правила регистрации, которые из фильтра для несерьезных партий и кандидатов превратились в фильтр для неугодных. Здесь, помимо того, что я написал в п. 7, нужно вернуть избирательный залог и внести еще ряд изменений (подробнее об этом я писал в одном из недавних постов¹⁵⁴).

Разумеется, мы будем вести переговоры с парламентскими партиями о внесении таких поправок. Поправка 1, очевидно, выгодна всем оппозиционным партиям. С другими – сложнее. Посмотрим, что получится, о результатах я, естественно, напишу. Интересна также будет позиция непарламентских партий.

¹⁵⁴ <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1035462-echo/> (см. в настоящем сборнике, с. 543).

Наши поправки к законопроекту о выборах в Госдуму: избирательная система имеет значение¹⁵⁵

Вчера депутаты Дмитрий Гудков и Валерий Зубов внесли в Госдуму поправки к законопроекту о выборах депутатов Госдумы, подготовленные при моем участии. Об этом сегодня написали «Коммерсантъ»¹⁵⁶ и «Газета.ру»¹⁵⁷.

Прежде чем говорить об этих поправках, я должен сделать несколько общих замечаний.

Мы давно выступаем за комплексную реформу избирательного законодательства. Именно поэтому нами разработан проект Избирательного кодекса РФ¹⁵⁸. В идеале – для комплексности – к нему нужен еще пакет дополнительных законов, связанных с правилами судебного разрешения избирательных споров и решением еще ряда сопутствующих проблем.

Но если пока не получается комплексная реформа – это не повод, чтобы не делать ничего другого и не пытаться внести изменения по частям. Но надо понимать, что частей этих много и нельзя заикливаться только на чем-то одном.

Одна из самых острых проблем сегодняшних выборов – это фальсификации. Но здесь изменение законодательства – отнюдь не главный способ борьбы. Конечно, чем меньше в законодательстве лазеек для фальсификаторов, тем лучше. Но без тотального контроля все благие законодательные новации остаются пустым звуком. Поэтому здесь главный фронт борьбы – на избирательных участках. И главные действующие лица – десятки тысяч наблюдателей и те объединения, которые организуют наблюдение, подбирают и готовят квалифицированных наблюдателей.

Но, повторяю, не надо думать, что борьба за честные выборы должна исчерпываться только этим.

Сейчас в Госдуме готовится ко второму чтению проект Федерального закона о выборах этой самой Думы. Об этом широко известно – еще из декабрьского послания президента: Кремль счел, что полностью пропорциональная система свою роль отыграла и пора возвращаться к смешанной системе. Мы тоже за смешанную систему, но – другую.

¹⁵⁵ Опубликована в Интернете: <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1073676-echo/>, 14.05.2013.

¹⁵⁶ <http://www.kommersant.ru/doc/2187314>

¹⁵⁷ http://www.gazeta.ru/politics/2013/05/13_a_5319585.shtml

¹⁵⁸ <http://ikodeks.org/>

Это пока плохо осознается даже теми, кто, казалось бы, должен разбираться в избирательных системах (так, из публикации «Газеты.ру» видно, как далеки от понимания этих проблем лидер «Яблока» Сергей Митрохин и главный юрист КПРФ Вадим Соловьев). Вот смотрите: есть две системы. Принцип голосования один и тот же – два бюллетеня, один за партсписки, другой – за конкретных кандидатов. Это приходится подчеркивать: наши оппоненты (включая того же Вадима Соловьева) говорят о сложности предлагаемой нами системы, но для избирателя она абсолютно такая же. Да и на уровне избиркомов – от участковой до комиссии субъекта РФ – никакой разницы нет. Разница только в той методике, которую должна применять ЦИК и в том решении, которое она должна принять.

И вот тут может быть колоссальная разница. При одних и тех же итогах голосования (то есть при одном и том же числе голосов за партии) – абсолютно разные результаты выборов.

Все это надо, конечно, демонстрировать примерами. Лучше всего, наверное, приводить не абстрактные числа, выдуманные из головы, а взять что-то из нашей жизни.

Я уже однажды приводил этот пример: выборы муниципалитета Ярославля 14 октября 2012 года. «Единая Россия» получила по единому избирательному округу 40,8% голосов. По партийным спискам ей досталось 9 мандатов из 19 (47,4%). А по мажоритарной части ее кандидаты победили в 16 одномандатных округах из 19, и в результате у «Единой России» 25 мандатов из 38, то есть 65,8%. Иными словами, «Единая Россия» получила сверхпредставительство примерно в 24%, из которых около 6% за счет искажений внутри пропорциональной системы и 18% – за счет мажоритарной составляющей.

Соответственно все остальные партии получили пониженное представительство: у КПРФ 10,5% мандатов при 17,3% голосов; у «Справедливой России» 7,9% мандатов при 14,1% голосов; у «Патриотов России» 5,3% мандатов при 6,8% голосов; у «Яблока» 2,6% мандатов при 5,0% голосов.

И таких примеров на российских региональных и муниципальных выборах накопилось уже немало. Партия–лидер (неважно, как она именуется) получает меньше половины голосов, но завоевывает больше половины мандатов. И в результате состав избранного органа не отражает результаты волеизъявления избирателей.

А если бы использовалась предлагаемая нами связанная система, то в том же Ярославле, с учетом 3 мандатов, выигранных в одномандатных

округах самовыдвиженцами, «Единая Россия» получила бы 17 мандатов, и это составило бы 44,7% от общего числа мандатов, что достаточно близко к доле полученных ею голосов (40,8%). Из этих 17 мандатов 16 получили бы кандидаты, победившие в одномандатных округах, и один мандат – кандидат из партийного списка. Другие партии также получили бы долю мандатов, близкую к доле голосов за них (КПРФ соответственно 18,4 и 17,3%; «Справедливая Россия» 15,8 и 14,1%; «Патриоты России» 7,9 и 6,8%; «Яблоко» 5,3 и 5,0%).

Чувствуете разницу? Очень жаль, что ее пока не чувствует Сергей Митрохин, который заявил корреспонденту «Газеты.ру», что «пока у нас воровство голосов... не имеет значения, какая будет система выборов». Нет, воровство воровством, а система все равно имеет значение. Потому что с помощью одних действий (которые, между прочим, требуют значительных усилий десятка тысяч рядовых фальсификаторов) у вас крадут голоса, а с помощью других ухищрений (которые умещаются на одной–двух страничках законодательного текста) у вас могут украсть такое количество мандатов, которое будет соответствовать большему количеству голосов, чем у вас украдено.

И еще на одну группу поправок хотел бы обратить внимание. Ее не было в наших предложениях, здесь инициатором стал Дмитрий Гудков. Но нам его идея показалась заслуживающей внимание, и мы ее поддержали. Речь идет о замене одномандатных округов на двух- и трехмандатные. При сохранении у избирателя одного голоса.

Это уже немного сложнее, тут уже меняется и кое-что в организации голосования, хотя и не так много. А в чем-то она и проще: для значительной части регионов (32 по нашим подсчетам) не потребуется делать нарезку округов, которая всегда искусственна и таит опасность манипуляций.

Но главный смысл в том же, что и в нашем предложении о связанной системе: более адекватное представительство. В одномандатных округах действует принцип: победитель получает все. А у победителя может быть совсем небольшая поддержка – 30% голосов, а то и 20%. И в результате получается, что партия, которую поддерживает около 40% избирателей, может выиграть во всех или почти во всех одномандатных округах (как это произошло 14 октября 2012 года в Твери, Барнауле, Рубцовске).

В случае двух- или трехмандатного округа с одним голосом у избирателя ситуация уже иная. Если партию поддерживает 50–60% избирателей, она, скорее всего, завоюет оба мандата в двухмандатном округе

и два мандата из трех в трехмандатном. Но если ее поддержка на уровне 30–40%, то ей придется довольствоваться одним мандатом, то есть ее представительство и в этой части будет более адекватным. Соответственно шансы на победу в этих округах получают и другие партии, имеющие достаточную поддержку избирателей (на уровне 15–20%).

Не случайно систему с одним голосом избирателя в многомандатном округе специалисты относят не к мажоритарным, а к полупропорциональным избирательным системам.

Представитель «Единой России» уже отреагировал на это предложение в свойственной им манере: он сказал корреспонденту «Газеты.ру», что «данные поправки — это грубое искажение воли избирателей». Да, как обычно — с больной головы на здоровую. Для них получать 100% мандатов при 40%-ной поддержке — это не искажение, а норма.

К сожалению, федеративное устройство России не позволяет сделать все округа на выборах в Госдуму многомандатными. Объединять несколько регионов в один округ не допустимо (это не только моя точка зрения — такая позиция выработалась в ходе длительных споров довольно давно). Поэтому в наших поправках мы оставляем одномандатные округа для небольших регионов (их, по нашим подсчетам, 30), а в остальных должны получиться 54 двухмандатных и 29 трехмандатных.

Остается только добавить, что эти два основных предложения — о связанной системе и многомандатных округах — друг с другом вполне сочетаются и друг друга дополняют. В частности, при многомандатных округах становится практически невероятной ситуация, при которой одна партия получает в мажоритарной половине больше мандатов, чем ей положено в целом, что неизбежно приводит к искажению пропорциональности.

Посмотрим, как на эти поправки в конечном счете отреагируют депутаты от КПРФ, ЛДПР и «Справедливой России». Это будет неплохой тест: способны ли они защищать хотя бы собственные интересы?

Пионтковский не разобрался: смешанная связанная система – не «замысел молодых социалистов»¹⁵⁹

Андрей Пионтковский очень резко отозвался¹⁶⁰ о поправках к законопроекту о выборах в Госдуму, внесенных Дмитрием Гудковым и Валерием Зубовым. При этом он опирался исключительно на текст Дмитрия Гудкова¹⁶¹, не заметив моего вчерашнего поста на эту же тему¹⁶² и моих предыдущих постов¹⁶³.

В тексте Дмитрия Гудкова, действительно, есть ошибка. И ее легко понять грамотному специалисту. Но Пионтковскому, видимо, так сильно хотелось поиздеваться не только над Гудковым, но и над Алексеем Кудриным и возглавляемым им КГИ, что он не понял (или сделал вид, что не понял), что ошибка именно в тексте поста, а не в поправках, подготовленных в КГИ Аркадием Любаревым (а понять это, повторяю, было несложно).

Но ни Кудрин, ни Любарев, ни КГИ в целом не отвечают за ошибку в посте Гудкова.

Ошибка вообще-то простительная. Дмитрию хотелось объяснить суть смешанной связанной системы (будет называть ее вслед за Пионтковским ССС, хотя это и вызывает у меня какие-то негативные ассоциации) как можно короче. Увы, коротко не получается, это я говорю на основании своего опыта. И дело тут не в том, что система якобы суперсложная. Просто приходится сравнивать два случая, придумывать пример, который должен быть достаточно простым и в то же время реалистичным. Да и объяснять приходится читателям, большинство из которых обычно не задумывается над тем, как распределяются мандаты.

Поэтому теперь приходится объяснять уже ошибки Пионтковского.

Начну с того, что ССС – не «замысел молодых социалистов». Я не вкладываю в это словосочетание какого-либо отрицательного оттенка, просто – чего нет, того нет. Напомню, что поправки внесены двумя депутатами, и Валерий Зубов молодым социалистом не является. Но главное: идея использования ССС на выборах в Госдуму возникла у экспертов, изучавших избирательные системы, и прошла серьезное экспертное обсуждение, после чего эта система была включена в проект Избирательного кодекса РФ. Сделано это было задолго до путинской инициа-

¹⁵⁹ Опубликована в Интернете: <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1074252-echo/>, 15.05.2013.

¹⁶⁰ http://www.echo.msk.ru/blog/piontkovsky_a/1074072-echo/

¹⁶¹ <http://www.echo.msk.ru/blog/dgudkov/1073708-echo/>

¹⁶² <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1073676-echo/> (см. в настоящем сборнике, с. 275).

¹⁶³ <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1039758-echo/> (см. в настоящем сборнике, с. 268).

тивы о возврате к одномандатным округам, и мы уже много лет говорим, что мы против как полностью пропорциональной, так и несвязанной смешанной системы, а за ССС.

Гудков и Зубов сумели понять достоинства предлагаемой нами системы и потому согласились внести подготовленные нами поправки. За это им огромная благодарность.

Теперь по существу этой системы и ее критики Пионтковским. Он придумал пример, когда партия Е. при использовании ССС получит больше мандатов, чем при использовании несвязанной системы. Во-первых, пример не реалистичен. Во всяком случае – в нынешних условиях. В нем Е. получает 66,7% голосов и при этом выигрывает только 100 одномандатных округов (т.е. 44,4%). Сейчас мы видим явно противоположную тенденцию. Во-вторых, да, теоретически возможна ситуация, когда партия–лидер по ССС получит больше мандатов, чем по несвязанной системе. Но именно в том случае, когда по несвязанной системе ее доля мандатов окажется меньше, чем доля полученных ею голосов. Что не справедливо. А наш проект направлен на справедливое распределение мандатов, а не направлен конкретно против какой-либо партии.

Мне казалось, что не надо объяснять элементарные вещи. В случае, если какая-либо партия получит больше половины голосов, электоральная инженерия, действительно, бессильна. Но ведь Кремль-то именно потому и пошел на возврат смешанной системы, поскольку понял, что ЕР уже не получить более 50%. Потому не нужно оперировать примерами, где у партии Е. более 50%. Наше предложение направлено в первую очередь на избежание той достаточно вероятной ситуации, когда у партии–лидера менее 50% голосов, а несвязанная система дает ей более 50% мандатов. То есть происходит искажение волеизъявления избирателей.

Поэтому я повторяю пример из моего старого поста.

Представим себе, что партия–лидер получает по единому округу (то есть по партспискам) 32% голосов. Но партий у нас теперь много, и в сумме голоса за партии, не преодолевшие 5%-ный барьер, плюс недействительные голоса составят 20%. И в распределении мандатов участвуют партии, получившие в сумме 80% голосов. Значит, 32% голосов партии–лидера трансформируются в 40% мандатов по единому округу, то есть в 90 мандатов. Это, конечно, искажение, но еще терпимое.

Но вот представим, что одновременно эта же партия выигрывает в 140 одномандатных округах из 225 (что тоже вполне реально). И тогда

общее число мандатов у нее получается 230, или 51,1%. И получается, что партия, которую поддерживают только 32% избирателей, имеет в Думе абсолютное большинство. Нормально ли это? Конечно же, нет.

А теперь – что будет в случае ССС. Допустим, еще в 25 округах победили кандидаты от других партий, преодолевших 5%-ный барьер, в 10 – кандидаты от партий, не преодолевших 5%-ный барьер, а в остальных 50 – самовыдвиженцы. По правилам связанной системы из 450 мандатов надо вычесть 50 и 10, и между партиями, преодолевшими 5%-ный барьер, надо распределить 390 мандатов. И тогда партия–лидер получит $390 \cdot 32 / 80 = 156$ мандатов, что составляет 34,7% от 450. То есть доля ее мандатов будет очень близка к доле полученных ею голосов (32%). Из этих 156 мандатов 140 получают ее кандидаты, победившие в округах, и 16 – кандидаты из партийного списка.

Примеров можно приводить еще много. Но суть одна: партия получает долю мандатов, близкую к доле полученных ею голосов избирателей.

Уроки бега в мешках¹⁶⁴

В статье Константина Костина «Невыученные уроки российских либералов»¹⁶⁵ проект закона о выборах в Госдуму, подготовленный совместно Дмитрием Гудковым и экспертами Комитета гражданских инициатив (КГИ), критикуется сразу с нескольких точек зрения. Во-первых, за то, что он появился менее чем за год до выборов. Во-вторых, критикуются некоторые наши конкретные предложения. В-третьих, делаются обобщения типа «предложенный подход является антиинституциональным» и «нынешние инициативы КГИ фактически перечеркивают работу по совершенствованию избирательного законодательства, которая проводилась последние 3 года».

Попробую возразить нашему критику по всем пунктам. Упрек в том, что проект появился незадолго до выборов, можно было бы принять, если бы речь шла о чем-то совсем новом. Но этот проект – лишь одно из звеньев в многолетней цепочке наших усилий по демократизации российского избирательного законодательства. Главная новелла законопроекта – переход к смешанной связанной избирательной системе, аналогичной (но не идентичной) германской. Эту идею я пропагандирую уже десять лет, и пять лет назад она была реализована в проекте Избирательного кодекса РФ, который создавался под эгидой ассоциации «ГОЛОС», а затем был поддержан КГИ.

Основные положения нашего теперешнего законопроекта два года назад предлагались в поправках к президентскому проекту закона о выборах в Госдуму, которые вносили депутаты Дмитрий Гудков и Валерий Зубов. Но тогда их по существу обсуждать не стали. Еще ряд идей высказывался в докладах КГИ после региональных выборов 2013 и 2014 годов. Поэтому утверждение, что наши предложения проистекают из «провала» в Костроме – это откровенное введение читателей в заблуждение.

К сожалению, так устроена психология наших людей, что в межвыборный период всерьез обсуждать проблемы избирательного законодательства готова лишь узкая группа экспертов. А политики и широкие слои общественности этим интересуются в последний год перед выборами и еще несколько месяцев после выборов. Поэтому мы и решили сейчас в очередной раз вынести наши предложения на суд общества.

¹⁶⁴ Опубликована в Интернет-версии Независимой газеты: http://www.ng.ru/politics/2015-10-21/100_runlessons.html, 25.10.2015.

¹⁶⁵ http://ng.ru/politics/2015-10-15/100_liblessons.html

Если это и пиар, то в его изначальном положительном смысле – паблик релэйшн, общественные связи.

Что касается критики Костиным конкретных предложений, то очень симптоматично, что он совсем не коснулся нашей главной идеи – смешанной связанной системы. Видимо, здесь ему возразить нечего. Ведь сам же он написал: «Однако завышать чьи бы то ни было шансы искусственным образом и создавать преференции, а следом и политические дисбалансы крайне опасно для устойчивости политической системы в целом». Золотые слова! Вот только умалчивает наш критик, что та избирательная система, которая записана в действующем законе, завышает представительство той партии, которой он служит. Это уже многократно проявилось на региональных и муниципальных выборах. Вот один из самых свежих примеров, с сентябрьских выборов этого года – город Смоленск: за «Единую Россию» проголосовало 39% избирателей, но получила она 80% мандатов. Предлагаемая нами смешанная связанная (германская) система как раз и направлена на то, чтобы не допускать таких перекосов – какой процент избирателей за партию голосует, такой процент мандатов она и должна получать.

Эту же цель преследует и снижение заградительного барьера до 3%, и то наше предложение, которое Костин критикует, – замена одномандатных округов на двух – и трехмандатные, но с одним голосом у избирателя. Мы ведь знаем, что «Единая Россия», даже когда она имеет поддержку избирателей на уровне 35–40%, выигрывает в большинстве одномандатных округов, а иногда и во всех. Таково свойство системы одномандатных округов. И она искусственно лишает территориального представительства другие партии, даже имеющие поддержку на уровне 20–30%. Интересно, что попутно наш критик хвалит недавно принятую лепестковую нарезку одномандатных округов, которая объединяет городские и сельские территории. Но ведь это всегда расценивалось как манипуляция, имя которой – джерримендеринг. Что касается утверждения Костина, что предлагаемая нами система округов стимулирует технологию «паровозов», то это замечание серьезно не обосновано. Но даже из того куцега обоснования следует, что такую технологию может применять только партия власти, а она ее и так применяет и не собирается отказываться.

Еще одна критическая стрела выпущена по нашему предложению отказаться от непредусмотренных Конституцией ограничений пассивного избирательного права. Тут стандартный прием: утверждается, что это написано в интересах Ходорковского и Навального. Но это утвер-

ждение легко оборачивается в адрес нашего критика: ведь именно для недопущения на выборы Ходорковского и Навального эти ограничения и были написаны. Просто Костин хитрит: он пишет, что ограничения эти появились из-за того, что в 1990-е годы криминал рвался во власть. Но ведь появились они не на рубеже веков, без них прекрасно обходились в течение двух путинских сроков и одного медведевского. Появились они именно тогда, когда возникла «проблема Навального». Конечно, нас легко обвинить в том, что мы действуем в интересах Навального. Но мы действуем в первую очередь в интересах избирателей, которых лишают возможности голосовать за человека, которому они доверяют, – в том, как много людей ему доверяют, мы убедились на выборах московского мэра. А о тяжести его «преступлений» и опасности для общества можно сделать вывод из условного характера вынесенных ему приговоров.

Но вот допуск на выборы всех партий без сбора подписей – действительно, спорная норма (о чем честно сказано в пояснительной записке к нашему законопроекту), и здесь я готов согласиться с Костиным, который отмечает: «весьма нелогично, чтобы были упрощены параллельно и регистрация, и допуск к избирательным процедурам». Забавно только, что пишет это человек, который был начальником управления Президента по внутренней политике как раз в тот период, когда это нелогичное сочетание норм было предложено и реализовано в законе. В то время как я об этой нелогичности неоднократно напоминал. Я и сейчас остаюсь сторонником данной точки зрения. Но на обсуждении законопроекта многие высказывались в пользу возвращения к нормам, действовавшим в 2012–2013 годах, то есть к освобождению от сбора подписей всех партий.

Но выскажу тут еще одну не слишком новую мысль. Вопрос о том, каким партиям предоставлять льготы при регистрации, принципиален только в нынешних условиях, когда правила регистрации для партий-нелегитимных и самовыдвиженцев фактически запретительные. Точнее, они запретительные для тех из них, кто неугоден властям. Каждые выборы нам дают новые доказательства, что система регистрации по подписям работает с точностью до наоборот – отсеивает серьезные партии и серьезных кандидатов, но пропускает технических, которые потом получают голосов в несколько раз меньше, чем сдали подписей. На последних выборах мы даже увидели очень ясно, что между качеством подписей и результатом на выборах существует отрицательная корреляция.

ляция: чем меньше избирком бракует подписей, тем хуже результат партии.

Поэтому среди важнейших положений нашего законопроекта – меры, направленные на облегчение регистрации серьезных партий и кандидатов: возвращение института избирательного залога, действовавшего в 1999–2009 годах и затем необоснованно отмененного, увеличение до 20% допустимой доли брака в подписных листах, снижение явно завышенного (3%) требования к числу подписей. Еще ряд мер, в частности, сокращение оснований для выбраковки подписей, а также оснований для отказа в регистрации, следует добавить ко второму чтению – если, конечно, до него дойдет.

Кстати, наши оппоненты любят обвинять нас в том, что мы хотим вернуться в 1990-е годы. Костин делает этот стандартный упрек лишь один раз, но название его статьи на такой момент тоже намекает. Однако, как уже можно было видеть, мы в большей степени ориентируемся на нормы, действовавшие в раннепутинский период, который был вполне успешным в экономическом плане при сохранении еще демократических стандартов. Напротив, изменения, внесенные в избирательное законодательство в последние годы (отмена избирательного залога, возвращение параллельной избирательной системы) возвращают нас к правилам 1990-х годов.

И в заключение – по поводу того, что «нынешние инициативы КГИ фактически перечеркивают работу по совершенствованию избирательного законодательства, которая проводилась последние 3 года». Это просто смешно, поскольку никакой систематической работы не велось, а было продолжение постоянных метаний. Я уже приводил один пример: сначала (в 2012 году) разрешили всем партиям регистрировать свои списки и кандидатов без подписей, а через два года это отменили. Вот еще несколько примеров. В эти же годы сначала снизили требуемое число подписей до 0,5%, а затем увеличили его до беспрецедентных 3%. В 2012 году президент Дмитрий Медведев внес проект о выборах в Госдуму, предусматривавший одну избирательную систему, а через год президент Владимир Путин этот законопроект отозвал и внес проект с другой избирательной системой. В 2013 году отменили норму об обязательном использовании партийных списков на выборах в крупных муниципальных образованиях, просуществовавшую всего 2,5 года. В 2013–2014 годах с интервалом в полгода сначала повысили заградительный барьер на муниципальных выборах до 7%, а потом вернули 5%.

Костин не согласен с утверждением, что все подобные (в том числе и более ранние) изменения были на руку партии власти. Впрочем, мы этого как раз и не утверждали. Некоторые изменения, например, были очевидной платой «системной оппозиции» за лояльность. Кроме того, в нашем понимании понятие «партия власти» не эквивалентно «Единой России» – в ряде случаев интересы Кремля не совпадали с интересами этой партии. Хотя, впрочем, какие интересы могут быть у приводного ремня?!

Тем не менее, можно утверждать, что все эти метания носили конъюнктурный характер. В отличие от кремлевских законодворцев мы предлагаем комплексный, системный подход и ратуем за стабильное законодательство. Но стабильным оно сможет стать только тогда, когда в его основу будут положены интересы избирателя и демократические стандарты. А в интересах избирателя – честная конкуренция, а не ситуация, когда одни соперники движутся на самокате, а другие – в мешках. В интересах избирателей – пропорциональное представительство партий, а не система, при которой одна партия получает сверхпредставительство, другие – заниженное представительство, а третьи – вообще ничего.

Назвав свою статью «Невыученные уроки российских либералов», Костин пытается предстать перед читателями в роли строгого учителя, выставив нас в роли нерадивых учеников. Но думаю, что ему тоже полезно было бы усвоить некоторые уроки. В частности, что авторитарные режимы (в том числе и режимы электорального авторитаризма) имеют конец – и чаще всего не очень хороший.

Избирательная система для выборов в Государственную Думу: возможности совершенствования¹⁶⁶

Проблема избирательной системы для выборов в Государственную Думу обсуждается в российской литературе не так уж редко, но недостаточно глубоко. Чаще всего обсуждение идет между тремя наиболее известными нам системами – мажоритарной, пропорциональной и смешанной. Причем под пропорциональной системой обычно имеют в виду привычную нам, но отнюдь не самую распространенную в мире модель – единый общенациональный округ и закрытые списки. А под смешанной понимают систему, которую точнее надо называть параллельной либо смешанной несвязанной.

Напомню, что мажоритарная система абсолютного большинства использовалась на выборах народных депутатов РСФСР 1990 г. Параллельная (смешанная несвязанная) система, когда половина депутатов избирается по пропорциональной системе в едином округе с закрытыми списками, разделенными на региональные группы, другая половина – по мажоритарной системе относительного большинства в одномандатных округах, использовалась на выборах в Государственную Думу в 1993, 1995, 1999 и 2003 гг. и вновь будет использоваться в 2016 г. Полностью пропорциональная система в едином округе с закрытыми списками, разделенными на региональные группы, действовала на выборах в Государственную Думу в 2007 и 2011 гг. [1].

Все эти системы имеют достаточно серьезные недостатки. Мажоритарная система не обеспечивает адекватное представительство различных политических сил. Пропорциональная система в едином округе с закрытыми списками не позволяет гражданам претендовать на парламентские мандаты в личном качестве, тем самым препятствуя избранию ярких личностей. Граждане могут баллотироваться только от партий – и это в условиях, когда авторитет партий и вообще партийной системы довольно низок. Кроме того, эта система также плохо обеспечивает территориальное представительство, способствует бюрократизацию партий и внутрипартийной коррупции [1, 2]. В целом создается порочный круг: в условиях, когда шансы кандидата на избрание зависят от того, на какое место партия его поставит в списке, важное значение имеет внутрипартийная демократия. Но при этом сама система способствует антидемократическим тенденциям в партиях.

¹⁶⁶ Опубликовано в журнале: Коммуникология. 2016. Т. 4. № 5. С. 61–68.

Когда вводили параллельную систему, полагали, что она позволит соединить достоинства мажоритарной и пропорциональной систем. Но оказалось, что она соединяет не только достоинства, но и недостатки, и теперь, пожалуй, недостатки проявляются даже в большей степени. Ведь в чем главное достоинство пропорциональной системы? Оно отражено в ее названии – это то, что мандаты распределяются пропорционально голосам за партии, то есть в идеале мы получаем парламент, где соотношение политических сил соответствует их соотношению в обществе.

А что мы получаем при параллельной системе? Есть такое понятие – «сфабрикованное большинство» [3, 4]. Так называется ситуация, когда партия получает менее половины голосов, но при этом ей достается более половины мандатов. По сути это означает, что состав парламента не отражает волю избирателей. Партия, получившая более половины мандатов, может принимать решения единолично, без согласия других партий, хотя она не имеет поддержки большинства избирателей.

Это явление достаточно часто проявляется при мажоритарной системе. Правда, и при пропорциональной оно иногда имеет место – при завышенном заградительном барьере и не очень качественных методах распределения мандатов либо при разделении территории страны на округа с небольшим числом мандатов. Но все же при пропорциональной системе, особенно когда барьер невысок и мандаты распределяются адекватным способом, такое происходит не очень часто.

А вот оказывается, что при параллельной системе «сфабрикованное большинство» получается достаточно часто. Это очень хорошо видно на примере региональных и муниципальных выборов, которые проходили в России в последние годы. Например, в период с 2010 по 2013 гг. на региональных выборах из 75 кампаний «сфабрикованное большинство» получилось в 38, то есть более чем в половине. Примерно то же было в эти годы и на муниципальных выборах в региональных центрах: из 41 кампании «сфабрикованное большинство» получилось в 20 [5, 6].

Однако помимо трех отмеченных выше избирательных систем, существует множество других моделей, среди которых есть немало достойных обсуждения [7]. Я обозначу только три наиболее с моей точки зрения интересные.

Вариант первый. Проводить выборы по пропорциональной системе, но не в едином округе, а в нескольких многомандатных округах. Скажем, примерно 20 округов, в которых избираются по 20–25 депутатов. При этом желательно использовать открытые списки, когда избира-

тель не только голосует за список, но и выбирает в нем одного или нескольких кандидатов. Такие модели широко распространены в мире [8]. В России также есть приверженцы данного варианта [9, 10].

Тем не менее, с моей точки зрения, для России она не очень подходит. В связи с тем, что Российская Федерация состоит из большого числа регионов с не очень большой долей населения по отношению к общероссийскому, в такие округа придется объединять несколько регионов. А в этом случае многие достоинства данной модели теряются [11].

Вторая модель – когда у избирателя один голос, он отдает его конкретному кандидату, но этот же голос засчитывается и партии, которая выдвинула кандидата. Мандаты распределяются пропорционально между партиями, а уже внутри партий между кандидатами в зависимости от полученных ими голосов. При этом часть мандатов получают кандидаты, победившие в округах (в том числе и имеющие независимый статус) [12]. Так избирался бундестаг в 1949 г. [13], сейчас подобная система действует в земле Баден-Вюртемберг [14] и в Эстонии [15]. Такая система была названа системой «компенсаторных представителей» [16].

С моей точки зрения, главный ее минус состоит в том, что голосование за кандидата далеко не всегда означает поддержку его партии. Исследуя феномен «расщепления голосов», мы показали, что российские избиратели гораздо чаще, чем германские, склонны голосовать за кандидатов не той партии, которую они поддерживают в партийном бюллетене, либо за самовыдвиженцев [17].

Наиболее подходящей для выборов в Государственную Думу мне представляется другая модель, тоже германского происхождения, но ее аналог – это выборы в бундестаг, проводящиеся начиная с 1953 г. Похожая система используется и в Новой Зеландии. Она называется смешанной связанной или персонализированной пропорциональной избирательной системой. Суть ее в том, что у избирателя тоже два голоса, как и в случае параллельной системы, однако мандаты распределяются так, что партии должны получить пропорционально голосам избирателей не половину мандатов, как при параллельной системе, а все мандаты (если быть более точным, то за минусом тех мандатов, которые получили самовыдвиженцы и кандидаты от партий, не преодолевших градительный барьер). Это достигается определенным порядком распределения мандатов [18]. Именно такую систему, но адаптированную к российским реалиям, мы предложили в проекте Избирательного кодекса РФ [11].

Главный минус такой системы: у некоторых партий, особенно у лидера, появляются стимулы «прятать» своих кандидатов под маской самовыдвиженцев. Это дает такой партии возможность получить сверхпредставительство. Однако у подобных манипуляций все же есть серьезные ограничивающие факторы. Первый фактор: кандидаты, выдвинутые в округах в качестве независимых, не смогут работать на результат партии в едином округе, что неизбежно приведет к его снижению. Второй фактор: кандидаты, избранные в качестве самовыдвиженцев, не будут никак обязаны партии своим избранием, и это сильно подорвет партийную дисциплину.

Позже в результате обсуждений и более тщательного анализа германской системы у нас возникла идея, как эту опасность снизить еще в большей степени. В результате предлагаемая нами модель претерпела существенную модификацию.

Идея состоит в том, чтобы заменить, где возможно, одномандатные округа на двух- и трехмандатные, но с одним голосом у избирателя (это так называемая система единственного непередаваемого голоса). К сожалению, полностью избавиться от одномандатных округов не получится. При неизменности принципа, согласно которому каждый субъект РФ должен получить как минимум один округ, придется все же сохранить 30 одномандатных округов для самых малонаселенных регионов.

При использовании в мажоритарной части системы единственного непередаваемого голоса значительно снижается вероятность того, что какая-либо партия получит в округах сверхпредставительство. Как бы ни «маскировались» кандидаты от партии, поддержка которой не превышает 50%, но при наличии у избирателя одного голоса им будет трудно получить оба мандата в двухмандатном округе и все три (а чаще всего и два) мандата в трехмандатном округе.

Одновременно решается и еще несколько проблем. Например, в большом числе регионов не будет проблемы нарезки округов. Но главный смысл замены одномандатных округов на двух- и трехмандатные более глубокий.

В параллельной избирательной системе мажоритарная часть имеет самостоятельное значение. Результаты выборов в этой части непосредственно влияют на партийный расклад избираемого органа. В смешанной связанной избирательной системе роль мажоритарной части иная. Она не должна влиять на партийный расклад избираемого парламента (который должен полностью определяться голосованием за партии). И

смысл ее в персонализации выборов – в том, чтобы значительную часть мандатов получали кандидаты, пользующиеся поддержкой избирателей.

Однако, как показывает анализ, плюральная система в одномандатных округах, основанная на мажоритарном принципе «победитель получает все», плохо справляется с этой функцией. Так, в Германии результаты в одномандатных округах определяются в основном авторитетом партии и в минимальной степени – личностью кандидата [19, 20]. В этих условиях шансы на победу в округах имеют только партии, которые могут рассчитывать на поддержку не менее 30–35% избирателей в округе. Например, на выборах в бундестаг Свободная демократическая партия за период с 1961 г. лишь однажды (в 1990 г.) выиграла в одномандатном округе – и только в одном. В одном одномандатном округе побеждали Зеленые в 2002–2013 гг. Довольно скромны и успехи в одномандатных округах Левых. Фактически в мажоритарной части идет борьба между двумя партиями – ХДС (или ХСС) и СДПГ, и на последних выборах блок ХДС/ХСС выиграл в 236 округах из 299.

Аналогичная ситуация и в России. На региональных выборах почти повсеместно в одномандатных округах доминирует «Единая Россия», зачастую выигрывая во всех округах; успехи кандидатов от КПРФ, «Справедливой России» и тем более ЛДПР единичны, а у других партий крайне редки.

Таким образом, одномандатные округа не обеспечивают избрание кандидатов, имеющих личный, а не партийный авторитет. С одной стороны, кандидаты от доминирующей партии выигрывают зачастую безотносительно к их личным качествам, и у избирателя нет возможности выбирать между разными кандидатами от этой партии. По сути, избрание кандидата зависит от того, на какой округ его поставила партия. С другой стороны, большинство партий не может получить мандаты в одномандатных округах, и потому состав их депутатов от избирателя практически не зависит.

Выход видится в отказе от мажоритарного принципа «победитель получает все», который в данных обстоятельствах теряет всякий смысл. Сделать это можно несколькими способами.

Замена одномандатных округов на многомандатные (двух- или трехмандатные) с сохранением у избирателя одного голоса – один из таких способов. В этом случае у гораздо большего числа партий появляются шансы получить мандаты в округах, избирателю предоставляется возможность выбирать из нескольких представителей одной партии (если партия согласится выдвинуть более одного кандидата), снижается

уровень «стратегического» голосования (когда избиратель голосует не за наиболее желанного кандидата, а за того, у кого есть шансы на избрание) [18].

Возможны и другие варианты, которые тоже стоит обсудить. Поскольку округа существуют не сами по себе, а встроены в смешанную связанную систему и выигрыш в этих округах не должен влиять на партийный расклад парламента, можно отказаться еще от некоторых принципов мажоритарной системы. В частности, от принципа «из каждого округа заранее определенное число депутатов». В этом случае можно установить, что мандаты в округах получают кандидаты не в зависимости от занятого ими места, а в зависимости от полученной доли голосов (например, более 25%).

Если же еще отказаться и от принципа «у кандидатов от всех партий одинаковые условия прохождения», то можно, например, установить, что у каждой партии определенную часть мандатов (половину или больше) получают кандидаты в зависимости от их результатов в округах (в порядке убывания доли голосов), а другую часть – в зависимости от их места в списке. Или, как вариант, сделать доли получающих мандаты кандидатов из списка и из числа одномандатников зависящей от числа голосов, поданных за список и за кандидатов. В этом случае у всех партий, прошедших в парламент, состав депутатов будет зависеть от избирателей.

Список литературы

1. Кынев А.В., Любарев А.Е. Партии и выборы в современной России: Эволюция и деволюция. М., 2011.
2. Черепанов В.А. Пропорциональная избирательная система: за и против // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 87-98.
3. Rae D.W. The Political Consequences of Electoral Laws. New Haven, 1971.
4. Голосов Г.В. Сфабрикованное большинство: конверсия голосов в места на думских выборах 2003 г. // ПОЛИС. 2005. № 1. С. 108-119.
5. Любарев А.Е. Пропорциональная и смешанная избирательные системы на региональных и муниципальных выборах в Российской Федерации: проблемы «сфабрикованного большинства» // Юридические исследования. 2013. № 8. С. 65-118.
6. Любарев А.Е. Соответствуют ли российские выборы своему конституционному предназначению // Право и политика. 2013. № 13. С. 1903-1915.
7. Голосов Г.В. Сравнительная политология: Учебник. СПб, 2001.

8. Lijphart A. Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990. Oxford, 1994.
9. Чиркин В.Е. О пропорциональной избирательной системе с преференциальным вотумом // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 80-87.
10. Миронов Н. Международные избирательные стандарты и российские выборы // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 4. С. 66-77.
11. Избирательный кодекс Российской Федерации – основа модернизации политической системы России / Под ред. А.Е. Любарева. М., 2011.
12. Golosov G.V. The case for mixed single vote electoral systems // Journal of Social, Political, and Economic Studies. 2013. V. 38. No. 3. P. 317-345.
13. Bawn K. The Logic of Institutional Preferences: German Electoral Law as a Social Choice Outcome // Amer. J. Political Sci. 1993. V. 37. No. 4. P. 968-972.
14. Trefs M. Voter confusion in German federal election: the Baden-Württemberg electoral system as a possible alternative // German Politics. 2003. V. 12. No. 3. P. 82-106.
15. Худолей Д.М. Анализ связанных и параллельных избирательных систем // Научный вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. Вып. 4 (22). С. 93-100.
16. Таагепера Р., Шугарт М.С. Описание избирательных систем // ПОЛИС. 1997. № 3. С. 114-136.
17. Любарев А.Е., Шалаев Н.Е. Расщепление голосов в смешанных избирательных системах: попытка комплексного исследования // Социодинамика. 2015. № 8. С. 125-286.
18. Любарев А.Е. Сравнение германской и российской избирательных систем // Юридические исследования. 2013. № 11. С. 1-29.
19. Jesse E. The West German electoral system: The case for reform, 1949-87 // West Eur. Politics. 1987. V. 10. No. 3. P. 434-448.
20. Майер Г. Демократические выборы и избирательная система // Государственное право Германии. Т. 1. М., 1994. С. 142-144.

Раздел VII. Выборы в Москве

Единороссы внесли проект о выборах в Мосгордуму по мажоритарной системе¹⁶⁷

Свершилось: фракция «Единой России» в Мосгордуме официально внесла в МГД проект закона города Москвы о проведении выборов в МГД исключительно по одномандатным округам. Это предвидели почти все эксперты, несмотря на отвлекающие маневры спикера МГД Владимира Платонова¹⁶⁸.

В связи с этим ниже я привожу текст заявления, который я еще в ноябре подготовил для общественного консультативного совета политических партий при МГД. Его дальнейшая судьба мне неизвестна, но не слышал, чтобы он был принят хоть в каком-то виде.

«Субъект Российской Федерации – город федерального значения Москва отличается давними демократическими традициями. Жители Москвы на выборах неоднократно демонстрировали политический плюрализм, широту политических взглядов. Однако до сих пор выборы депутатов Московской городской Думы в силу особенностей городского избирательного законодательства не позволяли обеспечить адекватный политическим предпочтениям избирателей состав городского парламента.

Так, в 1993, 1997 и 2001 годах выборы депутатов Московской городской Думы проводились по мажоритарной системе относительного большинства, и в результате ни в одной из этих кампаний не получали представительства КПРФ и другие левые партии, хотя уровень поддержки КПРФ в Москве в эти годы составлял 12–15% (по итогам голосования на выборах в Государственную Думу 1995 и 1999 годов), а многие кандидаты от КПРФ на этих выборах получали 18–25%. В то же время средний уровень поддержки избранных депутатов составлял в 1993 году 24,2%, в 1997 году – 32,3%, в 2001 году – 44,7%; при этом в 1997 и 2001 годах подавляющее большинство избранных депутатов, хотя и принадлежали формально к разным партиям, но отличались в первую очередь лояльностью в отношении исполнительной власти города Москвы. Это привело к тому, что Московская городская Дума не смогла стать полноправным партнером исполнительной власти и не обладала сколько-нибудь серьезным авторитетом в глазах москвичей.

¹⁶⁷ Опубликована в Интернете: <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1238302-echo/>, 15.01.2014.

¹⁶⁸ <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1195126-echo/>

В 2005 и 2009 годах выборы депутатов Московской городской Думы проводились по смешанной (мажоритарно-пропорциональной) избирательной системе с соотношением мажоритарной и пропорциональной частей соответственно 15:20 и 17:18. Однако в пропорциональной части из-за завышенного заградительного барьера (10% в 2005 и 7% в 2009) представительство получили лишь три партии в 2005 году и всего две партии в 2009 году, и не получили представительство партии, за которые в сумме голосовали в 2005 году 19,4%, а в 2009 году – 18,0%. В мажоритарной части как в 2005, так и в 2009 годах все мандаты получили представители одной партии.

В результате «Единая Россия», получив по официальным данным в 2005 году 47,3%, а в 2009 году 66,3% голосов, имела в Московской городской Думе 4-го созыва 80% мандатов, а в Думе 5-го созыва она имеет 91% мандатов. И по уровню представительности и плюрализма Московская городская Дума занимает одно из последних мест среди субъектов Российской Федерации. Даже занимавший в 2008–2012 годах пост Президента РФ Д.А. Медведев вынужден был признать на заседании Государственного Совета в 2010 году, что две фракции, которые действуют в Московской городской Думе, не могут отражать все многообразие политических пристрастий москвичей.

Сейчас, с принятием Федерального закона от 2 ноября 2013 года № 303-ФЗ, у московских законодателей появилась возможность вновь существенно изменить избирательную систему на выборах депутатов Московской городской Думы. Однако мы категорически не согласны со звучащими идеями возврата к мажоритарной избирательной системе, которая уже в 1990-х годах показала свою неадекватность. Мы также против уменьшения доли депутатов, избираемых по пропорциональной системе. В качестве минимально приемлемого варианта мы рассматриваем сохранение прежней смешанной избирательной системы с соотношением мандатов 22:23, которое предусмотрено действующим Избирательным кодексом города Москвы, но со снижением заградительного барьера до 3% и с отказом от методики распределения мандатов, искажающей пропорциональность.

В то же время мы считаем, что законодатели города Москвы должны использовать возможность, предоставленную Федеральным законом от 2 ноября 2013 года № 303-ФЗ, для того чтобы предложить подлинно демократическую избирательную систему, которая позволит москвичам избрать Московскую городскую Думу, где их политические предпочте-

ния будут адекватно отражены. Опыт применения таких избирательных систем есть в ряде демократических стран, в частности, в Германии.

Кроме того, мы считаем, что не только 35, но и 45 депутатов крайне мало для представительного органа города, где проживает более 7 миллионов избирателей. По числу избирателей, приходящихся на одного депутата (более 160 тысяч), Москва держит рекорд не только среди субъектов РФ, но, пожалуй, и в мировом масштабе. Поэтому мы выступаем за увеличение числа депутатов в Московской городской Думе».

В выборах, как и в медицине, разбираются все¹⁶⁹

Вчера резанули два поста, посвященные изменениям избирательного законодательства.

Уважаемый мною журналист и политик Лев Шлосберг в довольно длинной статье убеждает, что возвращение графы «против всех» выгодно действующей власти. Вообще-то об этом уже многие писали, и это практически очевидно, что не отменяет стратегической пользы от такого возвращения. Но Шлосбергу зачем-то понадобилось написать об истории вопроса, и история в его изложении оказалась очень далекой от реальности. Я понимаю, что смешно требовать от таких политиков, как Шлосберг, чтобы они читали статьи некоего Любарева, но почему они не читают даже своих однопартийцев (скажем, Виктора Леонидовича Шейниса)?

А обозреватель Антон Орехъ написал, что ему нравится мажоритарная система выборов с одномандатными округами (которая предложена для выборов в Мосгордуму). Ну, нравится – это дело личное и субъективное. Как говорится, кому нравится поп, кому – попадья, а кому – попова дочка.

Но Антон Орехъ при этом захотел обосновать свой субъективный взгляд и стал рассуждать о том, как голосуют избиратели и кого они в результате избирают. Вот, мол, по спискам «мандаты получала всякая шантрапа», «потому что списков этих мы не видели». А «одномандатные выборы в теории – более точные», но только избиратели должны вчитываться. Но ведь и списки избиратели не видели исключительно потому, что не хотели видеть, они ведь совсем не секретные.

Раз уж речь зашла о «шантрапе» и о выборах в Мосгордуму, то маленький пример. В 1997 году по одномандатным округам (тогда в МГД избирались только так) были избраны два депутата, которые через некоторое время уехали за границу и перестали работать в Думе, но мандатов не сдали. Один из них был беспартийный, а другой – партийный, но выдвигался не от партии, а от «группы избирателей». Можно, конечно, сказать, что избиратели ошиблись. Но избиратели проголосовали за них, поскольку оба были в «списке Лужкова». Правда, одного из них еще обвиняли в том, что он занимался подкупом избирателей.

В общем, все рассуждения о том, что «одномандатные выборы в теории – более точные» исходят совсем не из теории, а из некоего «обыденного» знания, которое не более достоверно, чем наше обыден-

¹⁶⁹ Опубликована в Интернете: <http://echo.msk.ru/blog/lyubarev/1239070-echo/>, 16.01.2014.

ное знание о том, что земля – плоская и неподвижная, а солнце движется вокруг нее.

К сожалению, рассуждения о достоинствах и недостатках избирательных систем чаще всего касаются второстепенных вопросов. А главное ускользает от внимания. Это главное – отражает ли состав избранного представительного органа позиции избравших его граждан.

И про мажоритарную систему давно известно и из теории, и из практики – не отражает. Партия, которая получает меньше половины голосов, может выиграть большинство мандатов. В Великобритании это случалось не раз. А в наших сегодняшних условиях такой вариант не то, что возможен, а практически запрограммирован.

Мажоритарная система с одномандатными округами идеально подходит для выборов горсовета в небольшом городе (тысяч 20–60 избирателей), где избиратели знают своих кандидатов иногда с детства, где кандидаты могут за время избирательной кампании обойти всех своих избирателей и где к тому же партийная принадлежность не играет существенной роли, поскольку вопросы, которые решает такой горсовет, имеют мало отношения к большой политике.

А в Москве, где мы плохо знаем даже ближайших соседей и где средний размер округа (при 45 округах) – около 160 тысяч избирателей, выборы по одномандатным округам (особенно при отсутствии параллельных выборов по партийным спискам) неизбежно превращаются в соревнование административных, финансовых и статусных ресурсов (статусный ресурс – это когда избиратель голосует за кандидата не за его личные качества и тем более не за его программу работы на депутатском посту, а потому что он – директор школы, главврач, руководитель предприятия или собеса).

Другое дело, что в условиях смешанной системы (особенно смешанной связанной системы) выборы по одномандатным округам начинают играть другие функции. В частности, они обеспечивают подстраховку на случай кризиса партийной системы, когда появляются популярные политики (зачастую новые), которые оказываются вне партий. И избрание таких политиков в конечном счете способствует обновлению партийной системы.

Кстати, Антон Орехъ полагает, что «строчку про партийную принадлежность не все даже прочитывали». А что на самом деле? Вопрос, естественно, не в том, «все» или «не все», а в том, как влияет партийная принадлежность на итоги голосования. Тут можно предъявить претензии социологам и политологам, которые этот вопрос мало исследовали.

Я сейчас начал такие исследования для выборов по смешанной системе, когда легко сопоставить, сколько процентов получил в округе партийный список и сколько – выдвинутый этой же партией кандидат. И предварительные результаты показывают, что соответствие очень хорошее. Особенно в Москве. Иными словами, в условиях смешанной системы результат кандидата в одномандатном округе определяется в первую очередь его партийной принадлежностью.

Выборы в Мосгордуму: интересы партий и интересы граждан¹⁷⁰

В последние два дня свои оценки избирательной системы для предстоящих выборов в Мосгордуму и своих перспектив на этих выборах высказали представители разных партий: Дмитрий Катаев¹⁷¹, Алексей Навальный¹⁷², Ирина Прохорова¹⁷³, Владимир Милов¹⁷⁴, Александр Чуев¹⁷⁵. Я тоже высказывался об избирательной системе¹⁷⁶, но сейчас хотел бы больше говорить о перспективах.

Прежде всего – для тех, кто меня плохо знает: я не принадлежу ни к одной из партий. И свои оценки строю, исходя из своих знаний об избирательных системах и из интересов избирателей – так, как я их понимаю.

И еще два слова о «старой» и новой избирательных системах. Слово «старая» взято в кавычки не случайно: система, которая предусмотрена действующим пока законом (но которая будет – теперь уже нет сомнений – изменена), применялась в 2005 и 2009 годах, но с другим числом мандатов, а соотношение действующего закона 23:22 не применялось ни разу. Тем не менее, мы будем сравнивать новую систему (45 одномандатных округов) с этой «старой» (23:22).

Свое негативное отношение к новой системе я высказал в прошлом посте¹⁷⁷. Но и старая система (смешанная несвязанная) меня не сильно удовлетворяет, о чем я неоднократно писал ранее. Как не удовлетворяет и крайне малое число депутатов Мосгордумы. У новой системы, безусловно, есть один плюс по сравнению со старой: число одномандатных округов примерно вдвое больше и соответственно размеры округов примерно вдвое меньше. Но это можно было сделать и без замены системы, а просто увеличив вдвое число депутатов.

Я еще в октябре, сразу после принятия «закона Клишаса», обращался к разным партиям с призывом: давайте предложим совместный альтернативный вариант избирательной системы для выборов в Мосгордуму, который бы устроил нас всех в большей степени, чем действующий и планирующийся (речь, с моей точки зрения, должна была ид-

¹⁷⁰ Опубликована в Интернете: <http://echo.msk.ru/blog/lyubarev/1239912-echo/>, 17.01.2014.

¹⁷¹ http://echo.msk.ru/blog/kataev_/1238408-echo/

¹⁷² <http://echo.msk.ru/blog/navalny/1238490-echo/>

¹⁷³ <http://echo.msk.ru/blog/iprokhoroova/1239072-echo/>

¹⁷⁴ <http://echo.msk.ru/blog/milov/1239140-echo/>

¹⁷⁵ <http://echo.msk.ru/blog/tchuev/1239596-echo/>

¹⁷⁶ <http://echo.msk.ru/blog/lyubarev/1238302-echo/> (см. в настоящем сборнике, с. 298).

¹⁷⁷ <http://echo.msk.ru/blog/lyubarev/1239070-echo/> (см. в настоящем сборнике, с. 301).

ти об одном из вариантов связанной смешанной системы). Ответы были разные: 1) это бесполезно – все равно власть сделает то, что хочет; 2) нас новая система устраивает; 3) нас устраивает старая система, мы будем бороться за статус-кво. На мой взгляд, тогда еще можно было это обсуждать. Теперь смысла нет: после внесения законопроекта власть уже от него не отступится.

В чем же интересы партий на этих выборах? Сначала попробуем оценить их исходя из того, что каждая партия действует сама по себе.

В нынешнем составе МГД представлены всего две партии – «Единая Россия» и КПРФ. Поэтому для всех остальных партий успехом будет получение хотя бы одного мандата. Какая система лучше именно с этой точки зрения – старая или новая?

При старой системе можно было бы пройти по единому общегородскому округу. Но для этого нужно преодолеть 5%-ный барьер. Однако в нынешних условиях, когда число партий, имеющих право участвовать в выборах, уже достигло 65 (понятно, что не все приняли бы участие, но участие 30 партий было бы вполне реально), гарантированные шансы на преодоление барьера были бы только все у той же КПРФ. Плюс неплохие (но не 100%-ные) шансы у партии, заключившей союз с Алексеем Навальным (его «Народный альянс» вряд ли получит право участвовать в выборах, а сам он, по-видимому, не сможет баллотироваться).

Также при старой системе можно было попытаться победить в одном из 22 одномандатных округов. Но при таких больших округах шансы победить хотя бы в одном малы были у всех, в том числе и КПРФ.

Когда округов 45, шансов больше. Но все равно в условиях острой межпартийной конкуренции гарантий нет ни у кого.

Есть однако у меня пока еще смутное подозрение. Оно основано на опыте выборов в МГД 1997 и 2001 годов, когда лужковская мэрия поддерживала в округах наиболее лояльных представителей разных партий, а то и просто заключала с партиями соглашения о разделе округов. Есть подобный свежий опыт и в других регионах. Например, в Башкортостане в сентябре 2013 года в нескольких округах прошли представители абсолютно непопулярных партий.

Так вот, я подозреваю, что при наличии 45 округов собянинская мэрия может спокойно «подарить» 2–3 или даже 5 округов лояльным партиям. В этих округах она не выдвинет единороссов (ни официальных, ни скрытых), и административный ресурс будет работать на кандидатов от этих партий. Выигрыш мэрии от этого двойной: во-первых,

эти партии будут критиковать не московскую власть, а своих конкурентов из других партий; во-вторых, по результатам выборов Москва будет «хорошо выглядеть»: вот, мол, сколько партий попало в МГД, не то, что в прошлый раз!

Какие партии я подозреваю в сговоре с мэрией – говорить не буду. Это мои субъективные ощущения, и было бы неправильно их высказывать. Но я думаю, мы все довольно скоро увидим по их поведению.

Но есть ли шансы у партий, не идущих на сговор с мэрией? Это будет в значительной степени зависеть от их способности договариваться. Им тоже необходимо поделить округа. Без этого шансов нет. Представим себе, что кандидат от «партии власти» набирает около 30% голосов (это, по моим оценкам, вполне правдоподобная ситуация). Еще процентов 10% уходит слабым кандидатам и в недействительные бюллетени (или «против всех»). Остается 60%, и если их поделят 3–4 сильных оппозиционных кандидата, то практически нереально, чтобы кто-то из них получил больше 30%.

Значит, в округе у кандидата от «партии власти» должен быть только один сильный соперник. Есть ли такие у оппозиционных партий? У меня нет сомнений, что есть. Вот наберется ли их 45 – сомневаюсь. Впрочем, победить во всех 45 округах оппозиции все равно нереально. Электоральная география Москвы давно известна, и нетрудно оценить, где за кандидата от «партии власти» проголосуют не 30, а 40 или даже 50%, а где он и 30% не наберет.

Кстати, приходится делать и оговорку по поводу возможных подтасовок. В отличие от прошлых лет, фальсификации в Москве – это последний ресурс власти, который она может использовать лишь в самом крайнем случае. Если она будет уверена в своей победе в большей части округов, она не прибегнет к подтасовкам.

То, что надо поделить округа, понимают все оппозиционные партии. Но в реальности это не такое простое дело. Как я уже отметил выше, есть районы, где у объединенной оппозиции хорошие шансы, а есть такие, где шансы весьма слабые. Понятно, что в «хороших» районах выдвигать хотят все, а в «плохих» желающих может не оказаться. Вот за «хорошие» районы и будет жесткий торг, и если по ним договориться не удастся, то результат будет, скорее всего, плачевный.

Есть еще одна проблема. Не все сильные оппозиционные кандидаты (такие есть среди муниципальных депутатов и общественных активистов) принадлежат к партиям. И есть опасность, что партии, догово-

риваясь между собой, этих кандидатов оставят за бортом. И потом получат «незапланированных» конкурентов.

Однако разделить округа – это еще не все. Нужно потом убедить избирателей голосовать за этих согласованных кандидатов. А как убедить избирателя, симпатизирующего одной партии, голосовать за кандидата другой? Для этого нужно показать, что у этих партий больше общего, чем различий. Что есть программа, общая для всех этих объединяющихся партий. Это может быть, например, повышение прозрачности работы госорганов, депутатский и общественный контроль за деятельностью чиновников, установление реального местного самоуправления и т.п.

Ну а теперь – об интересах избирателей. Им, безусловно, нужен работающий орган, который защищал бы их интересы и контролировал чиновников. Который был бы самостоятельным, а не придатком мэрии.

В идеале нужен орган, в котором партии представлены в той пропорции, в которой их поддерживают граждане. Однако в условиях мажоритарной системы достигнуть такого соответствия практически нереально. Но было бы хорошо, если хотя бы соотношение мандатов по линии «партия власти» – оппозиция приблизилось к реальным настроениям электората.

Конечно, рейтинг «Единой России» в Москве не нулевой, как иногда заявляют некоторые оппозиционные лидеры. Но он вряд ли выше 30%. Пойдут ли кандидаты от «партии власти» как независимые или под брендом «Единой России» (я предполагаю, что будет и то, и другое) – не так важно, все равно они легко вычисляются. Я полагаю, в интересах избирателей, чтобы они не получили большинства – даже в интересах тех, кто симпатизирует «Единой России», потому что монополия для нее губительна. А значит, избиратели заинтересованы, чтобы оппозиция объединилась.

Выборы в Мосгордуму: мажоритарная система подталкивает к двухпартийности¹⁷⁸

В среду Мосгордума сразу в трех чтениях приняла закон о проведении выборов городского парламента по полностью мажоритарной системе относительного большинства.

Теперь уже больше нет смысла обсуждать, демократична или нет такая система (я об этом писал в прошлых блогах, например, в этом¹⁷⁹). Имеет смысл говорить о последствиях.

Политологи знают закон Дюверже и любят на него ссылаться. Он гласит, что мажоритарная система относительного большинства, как правило, со временем приводит к установлению двухпартийной системы. Но Россия уже успела продемонстрировать, что из этого правила возможны исключения. Так, во второй половине 1990-х годов и в начале 2000-х в большинстве российских регионов была именно мажоритарная система относительного большинства, но вместо двухпартийности стало получаться нечто, что можно было назвать, скорее, беспартийной системой (которая напоминает однопартийную). Большую часть мест в региональных парламентах занимали «крепкие хозяйственники» и руководители прочих организаций и учреждений, не связанные ни с какими партиями, но зависимые от исполнительной власти. Были и случаи (например, в Москве), когда депутаты формально принадлежали к разным партиям, но были более лояльны исполнительной власти, чем своей партии – они именно по этому признаку и отбирались.

Что получится в Москве на этот раз при «новой» (то есть хорошо забытой старой) системе? Это будет зависеть от поведения основных игроков. Может опять получится однопартийная система. Если все партии попытаются бороться в одиночку, растащив оппозиционный электорат на 5–10 частей, и кандидаты от «партии власти» победят повсеместно, даже имея 25–30% (в 1997 году один кандидат из «списка Лужкова» прошел с 19,5%).

И в данном контексте абсолютно неважно, будут кандидаты от «партии власти» выдвигаться «Единой Россией» или как самовыдвиженцы, или небольшая их часть выдвинется от иных, но лояльных мэрии партий – на однопартийную суть избранной в такой ситуации Думы эти нюансы не влияют.

¹⁷⁸ Опубликована в Интернете: <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1244540-echo/>, 24.01.2014.

¹⁷⁹ <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1239070-echo/> (см. в настоящем сборнике, с. 301).

Двухпартийность может получиться, если все истинно оппозиционные партии выступят согласованно. Тогда с одной стороны будут «партия мэрии» (то есть «Единая Россия», ее «скрытые» кандидаты, а также партии-сателлиты), а с другой стороны – оппозиция (я не говорю «объединенная», но действующая согласованно, скоординировано).

Есть ли база для такой согласованности? Анализ показывает, что большая часть требований у оппозиционных партий общая – самоуправление, прозрачность бюджета, контроль за чиновниками, защита экологии и исторического наследия и т.п.

Самый главный вопрос: смогут ли избиратели одной из оппозиционных партий проголосовать за кандидатов другой? У меня есть данные, которые позволяют ответить на этот вопрос положительно.

На выборах в Мосгордуму 2009 года между партиями «Справедливая Россия» и «Яблоко» возникла серьезная конфронтация. Не буду сейчас обсуждать, кто был в ней больше виноват, дело не в этом. Важно, что «эсеры» выдвинули своих кандидатов в 14 округах из 17, а у «Яблока» кандидатов в округах не было. И оказалось, что избиратели, голосовавшие по единому округу за список «Яблока», в одномандатных округах в основной своей массе поддерживали кандидатов от «Справедливой России».

Иными словами, избиратели оказались умнее политиков. Конечно, с партиями, более удаленными друг от друга в политическом спектре, будет сложнее, но я не вижу непреодолимых препятствий.

История выборов тоже чему-то учит¹⁸⁰

Вчера Анатолий Панков написал пост о выборах в Мосгордуму. И в нем он высказал очень характерное мнение:

«Судя по реакции отдельных партлидеров, некоторые оппозиционные силы не готовы к новшеству. Особенно резко раскритиковали решение Мосгордумы Компартия и «Яблоко». Что удивительно. Коммунистам напомню, что именно они (не важно, что партия по другому называлась) в 1989–1990 гг. ввели мажоритарную систему, беспардонно пользовались административным ресурсом и монополией на СМИ. Так что почувствуйте, товарищи, теперь на своей шкуре, каково быть в оппозиции. А критическая позиция «Яблока» (по крайней мере, его лидера Сергея Митрохина) удивляет тем, что эта партия ранее отличалась подбором многих достойных кандидатов, за которых москвичи охотно отдавали свои голоса. Похоже, она растеряла своих политических звезд: кто-то покинул «Яблоко», кто-то просто постарел... И её руководство, видимо, сейчас бессильно наверстать упущенное».

Для меня ничего удивительного в позиции КПРФ и «Яблока» нет. Поскольку эти партии давно участвуют в выборах и на собственной шкуре знают все прелести мажоритарной системы.

Напомню, что за последние 20 лет четыре раза (в 1993, 1995, 1999 и 2003) проходили выборы Государственной Думы по смешанной системе (в Москве всегда было 15 одномандатных округов) и пять раз избиралась Мосгордума (в 1993, 1997 и 2001 по мажоритарной системе с 35 одномандатными округами; в 2005 и 2009 по смешанной системе соответственно с 15 и 17 одномандатными округами). Итого, если сложить все округа – 197 отдельных выборов по мажоритарной системе. И можно подвести определенные итоги.

Начну с КПРФ, которая уже давно на своей шкуре почувствовала, каково быть в оппозиции (особенно в Москве). Кстати, я бы еще поспорил, кто является истинным преемником КПСС – КПРФ или «Единая Россия». Так вот, КПРФ в Москве за эти 20 лет не выиграла ни в одном одномандатном округе, не провела ни одного мажоритарного депутата. Не потому, что не имеет поддержки избирателей, не потому, что у нее не было знаковых кандидатов. А потому, что таково свойство мажоритарной системы, где «победитель получает все».

¹⁸⁰ Опубликовано в Интернете: <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1245188-echo/>, 25.01.2014.

Уровень поддержки КПРФ в Москве в 1995–1999 годы составлял 12–15% (по итогам голосования на выборах в Государственную Думу), а на выборах в Мосгордуму в 2001 году два кандидата от КПРФ получили 24 и 25%; в 2005 году Лукьянова и Губенко получили 26 и 28%, в 2009 году Губенко по официальным данным получил 32,1%. Но этого оказывалось недостаточно, чтобы победить в округе.

С «Яблоком» ситуация немного другая, ее кандидаты иногда побеждали. Можно согласиться с тем, что в 1990-е годы у «Яблока» было больше знаковых кандидатов, да и популярность этой партии тогда была выше. Но и в те годы ее успехи в одномандатных округах были довольно скромные, и практически всегда они были связаны с дополнительной поддержкой других политических сил.

1993 год – ни одной победы в одномандатных округах Москвы.

1995 год – одна победа, Борщев, с результатом 28,0%. При этом он был депутатом Госдумы, и у него не было серьезных соперников.

1997 год – в Мосгордуму прошли три депутата. При этом один из них, Хованская, действующий депутат МГД, была в «списке Лужкова» и одновременно в списке «объединенных демократов», поэтому получила немалую поддержку (35,4%). Бунимович и Осокина, которые были только в списке «объединенных демократов» получили меньше (23,0% и 21,1%).

1999 год – одна победа, Задорнов, с весьма скромным результатом в 20,2%. При этом он был бывшим депутатом и министром, а среди его соперников не было официального кандидата от «партии» московской власти – блока ОВР.

2001 год – вновь в Мосгордуму прошли три депутата (Хованская, Бунимович, Степаненко). Но при этом все трое были в «согласованном» списке «Единства», «Отечества», СПС и «Яблока», то есть имели поддержку и демократов, и административного ресурса. Но даже в этих условиях результаты Бунимовича и Степаненко были не слишком высоки – 33,5 и 28,3%.

2003 год – две победы, вновь Задорнов (26,6%; в этот раз у него не было соперников-демократов) и Хованская (29,6%), депутат Мосгордумы, среди соперников которой не было официального кандидата от «Единой России».

2005 год – ни одной победы. В 2009 году «Яблоко» кандидатов в одномандатных округах не выставило.

Надеюсь, изложенного достаточно, чтобы понять: никому из оппозиции в одиночку победить не удастся.

Политическая классификация районов Москвы по результатам выборов 2012–2013 годов¹⁸¹

В своей книге «Выборы в Москве: опыт двенадцати лет. 1989–2000» я предложил политическую классификацию московских районов на основании результатов выборов 1995–2000 годов¹⁸². Все районы были разделены на пять групп: *нейтральные* (результаты голосования в которых мало отличались от средних по Москве), *провластные* (в книге они назывались центристскими), *левые*, *правые* и *лево-правые* (где была повышенная поддержка одновременно и левых, и правых).

Классификация довольно хорошо отражала географию Москвы. Провластными были почти все районы за пределами МКАД, многие районы, примыкающие к МКАД, и небольшое число районов, чуть более удаленных от МКАД в сторону центра. Левыми – многие районы, занимающие промежуточное положение между центром и окраиной, которые застраивались в 1950-е–1960-е годы. Правые и лево-правые районы располагались в центре, на западе, а также вдоль Проспекта Мира, Ленинского и Ленинградского проспектов.

Однако, начиная с 2004 года, ситуация начала меняться. Наиболее ярко это проявилось в районах ЦАО. По результатам голосования за партии и кандидатов власти 1999–2003 годов все районы ЦАО в рейтинге оппозиционности занимали места в верхней половине, причем Арбат, Тверской, Хамовники, Пресненский – в основном в первой десятке. В 2004 году Тверской переместился на 83 место, а Пресненский – на 99. Правда, в 2005 году Тверской вернулся в первую десятку, а остальные районы сдвинулись в большинстве на 30-е – 40-е места. Но в 2007 году в верхней половине остался лишь район Хамовники (18 место), а остальные заняли места с 96 по 120. В 2008 году уже все районы ЦАО занимали места не выше 79. В 2009 году три района (Тверской, Таганский, Арбат) заняли места с 48 по 56, остальные – в нижней половине. В 2011 году вновь три района (на этот раз Хамовники, Таганский и Тверской) попали в верхнюю половину (места с 43 по 68), остальные – с 86 по 119.

А в 2012–2013 годах районы ЦАО вернулись в свое исходное состояние. Хамовники и Якиманка оба раза в первой десятке, Арбат, Бас-

¹⁸¹ Опубликована в Интернете: <http://www.votas.ru/classif.html>, 26.01.2014 (в данной публикации таблица заменена текстом).

¹⁸² <http://lyubarev.narod.ru/elect/book/ch16-3.htm>

манный, Замоскворечье, Пресненский и Тверской – в первой двадцатке. Красносельский, Мещанский и Таганский не опускались ниже 33 места.

Теперь уже нет никаких сомнений, что падение рейтинга оппозиционности районов ЦАО в 2004–2011 годах – результат фальсификаций.

Поскольку, по нашим данным, в 2012 и 2013 годах в Москве масштабных фальсификаций не было, на основании результатов этих выборов можно вновь составить политическую классификацию московских районов. И вновь можно использовать три показателя – голосование за власть (Путин в 2012, Собянин в 2013), голосование за левых (Зюганов в 2012, Мельников в 2013) и голосование за правых (Прохоров в 2012, Навальный в 2013).

Но прежде необходимо проверить, насколько близки были результаты 2012 и 2013 годов. Для этого можно использовать корреляционный анализ. Коэффициент корреляции результатов Зюганова и Мельникова оказался не очень высоким (0,551), но вполне значимым даже с точки зрения 0,1%-ного критерия. Для пары Путин–Собянин корреляция оказалась достаточно высокой (0,891), а для пары Прохоров–Навальный – очень высокой (0,958).

Далее мы использовали практически ту же методику, что и в книге «Выборы в Москве». Из доли голосов, поданных в районе за кандидата (от числа избирателей, принявших участие в голосовании), вычитали долю голосов, поданных за него же в целом по Москве (в 2013 году – за вычетом Новой Москвы для сравнимости результатов), и полученную разность делили на стандартное отклонение этого показателя в разрезе районов. Потом для всех трех категорий усредняли полученные результаты для 2012 и 2013 года.

Нейтральными считали районы, где как минимум два показателя из трех не превышали по модулю 0,5.

В результате 43 района были отнесены к нейтральным, 37 – к провластным, 13 – к левым, 25 – к правым и 7 – к лево-правым. Перечень этих районов по административным округам приведен ниже.

ЦАО: *левые* – Таганский; *правые* – Арбат, Басманный, Замоскворечье, Красносельский, Мещанский, Пресненский, Тверской, Якиманка; *лево-правые* – Хамовники.

САО: *нейтральные* – Левобережный; *провластные* – Бескудниковский, Восточное Дегунино, Дмитровский, Западное Дегунино; *левые* – Головинский, Коптево, Молжаниновский, Тимирязевский; *правые* – Аэропорт, Беговой, Войковский, Савеловский, Ховрино, Хорошевский; *лево-правые* – Сокол.

СВАО: *нейтральные* – Бабушкинский, Бутырский, Лосиноостровский, Марфино, Марьино Роща, Отрадное, Ростокино, Северное Медведково, Южное Медведково; *провластные* – Алтуфьевский, Бибирево, Лианозово, Северный, Ярославский; *левые* – Свиблово; *правые* – Алексеевский, Останкинский.

ВАО: *нейтральные* – Богородское, Вешняки, Восточное Измайлово, Гольяново, Перово, Преображенский, Северное Измайлово, Соколиная гора; *провластные* – Ивановское, Косино-Ухтомский, Метрогородок, Новокосино, Восточный; *левые* – Измайлово, Новогиреево; *лево-правые* – Сокольники.

ЮВАО: *нейтральные* – Кузьминки, Лефортово, Южнопортовый; *провластные* – Выхино-Жулебино, Капотня, Люблино, Марьино, Некрасовка, Нижегородский, Печатники, Рязанский, Текстильщики.

ЮАО: *нейтральные* – Даниловский, Донской, Москворечье-Сабурово, Нагатинско-Садовники, Нагорный, Орехово-Борисово Северное, Чертаново Северное, Чертаново Центральное; *провластные* – Бирюлево Восточное, Бирюлево Западное, Братеево, Зябликово, Нагатинский Затон, Орехово-Борисово Южное, Царицыно, Чертаново Южное.

ЮЗАО: *нейтральные* – Зюзино, Котловка, Северное Бутово, Теплый Стан, Ясенево; *провластные* – Южное Бутово; *правые* – Академический, Коньково, Обручевский; *лево-правые* – Гагаринский, Ломоносовский, Черемушки.

ЗАО: *нейтральные* – Можайский, Филевский парк; *провластные* – Ново-Переделкино, Очаково-Матвеевское, Солнцево; *левые* – Внуково, Кунцево, Фили-Давыдково; *правые* – Дорогомилово, Проспект Вернадского, Раменки, Тропарево-Никулино; *лево-правые* – Крылатское.

СЗАО: *нейтральные* – Митино, Покровское-Стрешнево, Северное Тушино, Южное Тушино; *левые* – Строгино, Хорошево-Мневники; *правые* – Куркино, Щукино.

Зеленоград: *нейтральные* – Силино, Крюково, Савелки; *провластные* – Старое Крюково, Матушкино.

Теперь интересно сравнить этот результат с тем, который получился по итогам голосований 1995–2000 годов. Тогда нейтральных районов получилось 31, провластных – 42, левых и правых – по 15, лево-правых – 18. При этом нужно отметить, что в том исследовании Зеленоград рассматривался как единое целое, а сейчас – как 5 отдельных районов.

Можно сказать, что политическая география Москвы изменилась не сильно.

Из 31 района, бывших нейтральными в 1990-е годы, в перечне нейтральных осталось 22. Перечень покинули Головинский, Савеловский, Ивановское, Выхино-Жулебино, Текстильщики, Нагатинский Затон, Кунцево, Очаково-Матвеевское, но вошли в него Левобережный, Марфино, Отрадное, Северное Медведково, Южное Медведково, Восточное Измайлово, Преображенский, Лефортово, Москворечье-Сабурово, Орехово-Борисово Северное, Чертаново Северное, Чертаново Центральное, Северное Бутово, Теплый Стан, Ясенево, Митино, Покровское-Стрешнево, Северное Тушино, а также три района Зеленограда.

Из 41 провластного района 1990-х годов сохранили этот статус 27. Ушли Молжаниновский, Марфино, Отрадное, Северное Медведково, Южное Медведково, Свиблово, Москворечье-Сабурово, Орехово-Борисово Северное, Чертаново Центральное, Северное Бутово, Ясенево, Куркино, Митино, Северное Тушино, добавились Ивановское, Косино-Ухтомский, Выхино-Жулебино, Нижегородский, Рязанский, Текстильщики, Нагатинский Затон, Очаково-Матвеевское, а также вместо Зеленограда – два его района.

Из 15 левых районов 1990-х таковыми остались только 6: Таганский, Коптево, Тимирязевский, Новогиреево, Внуково и Фили-Давыдково. Ушли из этой группы Лефортово, Нижегородский, Рязанский, Восточное Измайлово, Косино-Ухтомский, Сокольники, Войковский, Покровское-Стрешнево, Черемушки, но добавились Головинский, Молжаниновский, Свиблово, Измайлово, Кунцево, Строгино, Хорошево-Мневники.

Из 18 лево-правых районов 1990-х в этой группе остались только Хамовники, Сокол, Гагаринский и Ломоносовский. Добавились Сокольники, Черемушки, Крылатское, ушли Арбат, Красносельский, Мещанский, Пресненский, Тверской, Якиманка, Аэропорт, Хорошевский, Алексеевский, Дорогомилово, Проспект Вернадского, Раменки, Тропарево–Никулино и Щукино.

Из 15 правых районов сохранили этот статус 8. Ушли Левобережный, Теплый Стан, Крылатское, Строгино, Измайлово, Преображенский, Чертаново Северное, добавились Арбат, Красносельский, Мещанский, Пресненский, Тверской, Якиманка, Аэропорт, Войковский, Савеловский, Хорошевский, Алексеевский, Дорогомилово, Проспект Вернадского, Раменки, Тропарево-Никулино, Куркино, Щукино.

«Борьба за явку» как российская забава¹⁸³

Уже лет 15 наблюдается традиционная забава российских властей – борьба за явку на выборах. Я вспоминаю выборы в Мосгордуму 2001 года. Тогда по всему городу были развешаны цветные плакаты, сообщавшие: «Если ты не придешь на избирательный участок, ты отнимешь деньги у себя, у своей семьи и у всех москвичей». Если верить отчетам, плакат этот был издан тиражом более 3 млн экземпляров. На избирательные участки пришлось чуть больше 2 млн избирателей.

Но только ли ради повышения явки печатались этот и другие подобные плакаты? Они ведь обошлись в кругленькую сумму: на «комплексную кампанию по информированию избирателей» Мосгоризбирком тогда выделил столько же денег, сколько на организацию самих выборов. Иными словами, на эти деньги можно было провести еще одни выборы. И все они достались одной фирме, выигравшей тендер, где она была единственным участником. Кажется, эта же фирма и впоследствии выигрывала подобные тендеры.

Позже такие «комплексные кампании» стали повсеместными. Мне запомнился плакат 2007 или 2008 года «Голосуем всей семьей», где была изображена семья с детьми на санках в парке. Его можно было, похоже, понять так, что достаточно в парке поднять руку, и на избирательный участок уже идти необязательно.

Теперь используются и более современные технологии. Например, эсэмэски, сомнительные с точки зрения закона о персональных данных: откуда у избиркома или у мэрии информация о привязке номеров мобильных к конкретным адресам?

А явка все снижается. Еще два года назад рекордом для региональных выборов было 28%, в прошлом году этот показатель снизился до 25%. И вот теперь Москва бьет новый рекорд – 21%. Впрочем, на муниципальных выборах в крупных городах бывало и меньше – вплоть до 13% два года назад во Владивостоке.

Эксперты уже много раз говорили: чтобы реально повысить явку, нужны совсем другие методы. Даже если вам нравятся плакаты, они должны быть другие, не пустые, а содержательные. Например, избиркомы на каждые выборы печатают сводные плакаты с информацией о кандидатах. Но их выпускают мизерным тиражом и вывешивают только на избирательных участках в день голосования. Нет чтобы вывесить заблаговременно в местах скопления людей. Чтобы люди увидели, что на

¹⁸³ Опубликовано в Независимой газете, 3.10.2014.

выборах есть конкуренция, что им есть за кого голосовать (если это, конечно, так).

На самом деле часто бывает, что конкуренция есть, но избиратели об этом не знают. Поскольку сводные плакаты не вывешиваются, а агитматериалы оппозиционных кандидатов срываются услужливыми работниками ЖКХ.

Впрочем, все чаще оказывается, что и конкуренции реально нет. Что те кандидаты, за которых могли бы проголосовать многие избиратели, не допущены до выборов: у них нашли «недействительные» подписи или еще какие-то дефекты в той огромной кипе документов, которые они должны по закону представить в избирком. И какой тогда толк звать людей на выборы, если им не за кого голосовать?

Но даже когда конкуренция есть, многие избиратели не верят в то, что результат выборов зависит от их голосов. Представления о крупномасштабных фальсификациях стали всеобщими. И в этих представлениях есть доля правды, но только доля. Мы знаем случаи, когда фальсификации меняли результат выборов. На самом деле, их не так много. Если не считать отдельных особых регионов, то в большинстве случаев ресурс фальсификаторов ограничен.

Дело не только и не столько в фальсификациях. Все гораздо глубже. Весь механизм организации и проведения выборов – от принятия законов до порядка разрешения судебных споров – заточен под идею сохранения у власти ее нынешних хозяев. Или, говоря по-простому: голосуй не голосуй, все равно получишь тот результат, который нужен власти.

Действительно, случаи, когда вопреки всем преградам граждане выбирают мэром оппозиционного кандидата, еще встречаются. Но что происходит дальше? На него либо заводят уголовное дело, либо вынуждают вступить в «Единую Россию». Исключений не так много.

А на выборах депутатов довольно часто мы видим интересную картину: «Единая Россия» получает меньше половины голосов, но ей достается более половины мандатов. То есть большинство избирателей партию не поддерживают, но она все равно остается у власти. Ловкость законодателей – и никакого мошенства. Но люди, даже если не понимают тонкостей избирательной системы, все равно чувствуют, что их надули.

И к этому добавляется еще и неверие граждан в значимость региональных и тем более местных органов власти, особенно представительных органов. Не случайно показатели явки в основном так и убывают от верхнего уровня к нижнему: на выборы президента приходит 60–70%,

на выборы Госдумы 50–60%, на выборы губернаторов 40–50%, на выборы региональных депутатов 30–40%, на выборы мэров крупных городов 30–40%, на выборы представительных органов крупных городов 20–30%, а то и меньше.

Кстати, в том же 2001 году одним из наиболее эффективных способов повышения явки оказался такой прием: сначала появилась информация о том, что правительство Москвы выступило с инициативой повысить тарифы ЖКХ, а потом сообщили, что депутаты уговорили Лужкова от этой затеи отказаться. Вот так демонстрировалась значимость Мосгордумы.

А в этот раз нам сказали, что большая часть депутатов Мосгордумы теперь не будет работать на профессиональной основе. Иными словами, у них будет гораздо меньше времени и сил для выполнения тех функций, для которых мы их избираем. И после этого рассчитывать, что москвичи дружно пойдут голосовать?

Короче говоря, чтобы повысить явку, нужно вернуть выборам их изначальный смысл и повысить роль региональных и местных органов власти – в том числе и путем перераспределения бюджетных средств в их пользу. Но смешно предлагать это власти. Им, конечно, не нравится, что явка столь низкая (якобы от этого ниже их легитимность). Но все же для них главное – сохранить власть, и если для этого нужно будет понизить явку, они это сделают без особых сожалений.

Ведь не случайно два года назад было принято решение перенести выборы на сентябрь. Это неудобно всем – и избирателям, и кандидатам, и работникам избиркомов. И никакого внятного объяснения не прозвучало. Но ведь перенесли. И не стали изменять этот порядок после прошлогодних выборов, продемонстрировавших падение явки. Значит, не так уж и нужна им высокая активность избирателей.

На самом деле «борьба за явку» преследует совсем другие цели. О коррупционной составляющей я уже сказал выше. Но есть и политическая. Власти на самом деле нужно повышать участие избирателей в выборах. Но не всех. Ей нужно привести на выборы как можно больше послушных, зависимых от нее избирателей. И одновременно оттолкнуть от участия в выборах избирателей думающих, критически настроенных. Судя по всему, это чаще всего удается. Вот уже второй раз мы получаем Мосгордуму без либералов, хотя в Москве либеральные настроения довольно заметны.

Так что я предлагаю задуматься тем, кто думает, будто своим участием в выборах он показывает власти фигу. На самом деле он делает именно то, чего от него хочет власть.

Выборы в Московскую городскую Думу шестого созыва: административный ресурс меняет направление¹⁸⁴

Выборы депутатов Московской городской Думы шестого созыва, прошедшие 14 сентября 2014 года, интересны с нескольких точек зрения. Это первые после 2003 года региональные выборы, проведенные полностью по мажоритарной системе. Кроме того, здесь, в отличие от большинства регионов и крупных городов, «Единая Россия» не стала выдвигать кандидатов по всем округам, поддержав в ряде округов союзников из числа самовыдвиженцев и представителей некоторых партий. Важно также то, что в Москве с 2012 года в день голосования не практикуются существенные фальсификации. Да и сами по себе выборы в Москве достаточно интересны, учитывая ее столичный статус и значительную долю ее населения в общероссийском масштабе.

Краткая история выборов в Московскую городскую Думу

Выборы Московской городской Думы первого созыва проводились на основании Положения «О выборах в Московскую городскую Думу 12 декабря 1993 года», утвержденного Указом Президента РФ от 24 октября 1993 года № 1738. Однако это Положение соблюдалось не в полной мере: в частности, избирательные комиссии не стали применять норму о признании выборов несостоявшимися, если строка «против всех кандидатов» занимает первое место.

Избирательная кампания была скоротечной (так, схема избирательных округов была опубликована всего за 39 дней до дня голосования). Кроме того, выборы были совмещены с выборами депутатов Государственной Думы и Совета Федерации и референдумом по проекту Конституции РФ, поэтому внимание избирателей к этим городским выборам было минимальным.

После явно завышенного числа депутатов Моссовета (498) произошло шараханье в другую сторону: город с девятиmillionным населением получил городскую Думу, состоящую всего из 35 депутатов. По числу избирателей, приходящихся на одного депутата (около 200 тыс.), Москва стала рекордсменом.

Положение о выборах содержало преференции для кандидатов, выдвинутых крупными избирательными объединениями: объединения,

¹⁸⁴ Опубликована в кн.: Выборы столичные (2014). Взгляд экспертов. М.: Центр «Панорама», 2015. С. 22–70.

выдвинувшие кандидатов по всем или большинству избирательных округов, должны были собрать в поддержку этих кандидатов подписи 30 тыс. избирателей по всему городу, что составляло менее 0,5% от общего числа избирателей Москвы. Остальные кандидаты должны были собрать 4 тыс. подписей избирателей своего округа, что составляло от 1,5% для самого большого округа до 3% для самого маленького. В результате среди кандидатов преобладали партийные выдвиженцы. При этом левые партии московские выборы проигнорировали.

Явка на этих выборах была достаточно большой (53,9%), поскольку они были совмещены с федеральными выборами и референдумом. Однако при этом 5,4% избирателей (от числа пришедших на участки) не опустили бюллетени в урны, недействительных бюллетеней было 5,7% от числа принявших участие в голосовании, а против всех кандидатов проголосовало в среднем 28,7% (по округам от 22 до 35%). Такой высокий уровень протестного поведения был связан, по-видимому, с недостатком информации о кандидатах (избирательная кампания прошла столь стремительно, что кандидаты не успели развернуть агитацию по настоящему), а также с бойкотом со стороны левых партий. Только четыре победителя из 35 получили больше голосов, чем «кандидат против всех».

Блок «Выбор России» сумел провести в городскую Думу 19 своих кандидатов и, таким образом, завоевал большинство мест в Думе. Кроме того, депутатом стал и один кандидат от блока «Граждане за народовластие», поддержанный «Выбором России». По два кандидата провели в городскую Думу Партия российского единства и согласия, Российское движение демократических реформ и «Московский гражданский союз», 9 избранных депутатов были выдвинуты собраниями избирателей¹⁸⁵.

Однако «Выбор России» недолго удерживал большинство в городской Думе первого созыва. Его осколок — фракция «Объединенные демократы – ДВР» к концу legislatury насчитывала лишь 12 депутатов. Московской мэрии в конечном итоге удалось поставить работу городской Думы под свой контроль.

В 1993 году городская администрация и мэр Юрий Лужков еще не пользовались значительной популярностью среди москвичей и не имели налаженной политической машины. Не случайно Ю. Лужков не стал тогда, в отличие от большинства глав регионов, баллотироваться в Совет Федерации.

¹⁸⁵ Более подробно об этих выборах см.: Любарев А.Е. Выборы в Москве: опыт двенадцати лет. 1989–2000. М., 2001. С. 162–177.

В 1997 году ситуация была совершенно иной. За полтора года до этого Ю. Лужков был избран мэром при поддержке 88,5% избирателей. И в публикациях политологов откровенно звучало: «В Москве был и есть лишь один электоральный кумир – Юрий Лужков. Почти 90 процентов голосов, полученных им на прошлогодних выборах мэра, дорогого стоят. Кого он скажет, того и выберут депутатами»¹⁸⁶.

Однако дело было не только в личной популярности мэра. К этому времени была создана хорошо работающая система поддержки «нужных» кандидатов: от массированного информирования о них (по сути — агитации) в распространяемых бесплатно городских газетах до организации встреч с ними силами работников ЖКХ и прикормленных ветеранских организаций – то, что зарубежными политологами называется «политической машиной»¹⁸⁷, а российскими политологами вскоре стало именоваться «административным ресурсом».

Формально конкуренция на выборах 14 декабря 1997 года была довольно высокой. Выдвинуто было 620 кандидатов. Примерно трети из них не удалось собрать нужное число подписей. По различным причинам было отказано в регистрации 47 кандидатам (троим из них удалось оспорить отказ в суде, и они были зарегистрированы). Зарегистрировано было 360 кандидатов; 15 из них досрочно выбыли из борьбы, так что на день голосования осталось 345 кандидатов.

Большая часть зарегистрированных кандидатов (182) была выдвинута избирателями. Еще 45 кандидатов были самовыдвиженцами. Избирательные объединения и блоки выдвинули 171 кандидата, из них 133 были зарегистрированы.

В выборах принимали участие 28 избирательных объединений и 4 избирательных блока. Но лишь немногие из них выставили значительное количество кандидатов. Наиболее серьезными участниками были избирательные блоки: центристский «Блок Николая Гончара», левоцентристский блок «За справедливость» и левый блок «Моя Москва», а также неформальный блок «Объединенных демократов» (его образовали «Яблоко», «Демократический выбор России» и «Наш дом — Россия», вышедшие на выборы как отдельные избирательные объединения, но затем создавшие «согласованный список»).

¹⁸⁶ Ольшанский Д. Мы выбираем, нас выбирают // Московская правда, 6 декабря 1997.

¹⁸⁷ В терминах «политической машины» режим Ю.М. Лужкова описан в работе: Brie M. The Political Regime in Moscow — Creation of a New Urban Machine? // Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Papers. 1997. № 2 (русский перевод фрагмента этой работы см.: Бри М. Москва // Органы государственной власти субъектов Российской Федерации: учебные материалы. М., 1998. С. 72–78).

Однако в реальности главную роль играли не эти объединения, а так называемый «список Лужкова». Правда, до самых последних дней избирательной кампании наличие такого списка отрицалось, однако протее городской администрации, поддерживаемые административным ресурсом, легко вычислялись по газетным публикациям и некоторым другим признакам.

«Список Лужкова» появился 11–12 декабря как минимум в трех немного различающихся вариантах. Газета «Тверская, 13» (орган Правительства Москвы) опубликовала список кандидатов, за которых будут голосовать «избиратели редакции еженедельника»: ровно 35 человек — по одному на округ. Особенно показательны то, что номер со списком был издан тиражом 1 373 743 экземпляров (обычный тираж еженедельника 100 тыс. экз.) и большая часть тиража распространялась бесплатно. «Московский комсомолец» напечатал чуть более расширенный перечень, в котором было 42 кандидата (для 7 округов было предложено по 2 кандидата). Редакция этой газеты утверждала, что ее эксперты «на свой страх и риск решили-таки вычислить, кто из кандидатов наиболее симпатичен профессионалам столичного хозяйства, то есть мэру и правительству Москвы». В списке «МК» были все 35 кандидатов, попавшие в список «Тверской, 13». А газета «Центр-плюс», распространявшаяся бесплатно по почтовым ящикам большей части москвичей (тираж 2,2 млн. экз.), дала информацию о встрече Лужкова с кандидатами в депутаты городской Думы, которая проходила в ее редакции: при этом газета опубликовала тексты выступлений и фотографии 38 кандидатов; из них 35 было в списке «МК», 33 — в списке «Тверской, 13».

Следует отметить, что «блок» угодных московскому правительству кандидатов не был полностью альтернативен другим блокам: он включал 12 кандидатов из «согласованного списка демократов» и одного кандидата из блока «За справедливость». Поддержку мэрии получила примерно половина депутатского корпуса: в списке «Тверской, 13» оказалось 14 депутатов, в списке «МК» — 16 депутатов.

В среднем по Москве приняли участие в выборах всего 31,1% избирателей. Во всех округах явка превысила требуемые 25%, и выборы были признаны состоявшимися. Наименьшая явка составила 25,5%, а наибольшая — 36,6%.

Доля голосов «против всех» была невелика по сравнению с предыдущими выборами — в среднем 8,3% (по округам от 5,5 до 14,0%). Недействительных бюллетеней было в среднем 3,4% от числа принявших участие в голосовании.

Процент голосов, поданных за кандидатов, занявших первое место, в среднем был выше, чем на выборах 1993 года. Два кандидата получили более 50% голосов, еще четыре кандидата-победителя – более 40% голосов.

Все избирательные объединения и блоки, кроме создавших «согласованный список», потерпели сокрушительное поражение. «Блок Николая Гончара» и «Моя Москва» не провели ни одного кандидата. Единственный избранный кандидат от блока «За справедливость» входил также в «список Лужкова». Однако и успех «согласованного списка» тоже не был особенно впечатляющим: из 16 победителей, входивших в этот список, 12 входили также в «список Лужкова»; из 18 кандидатов «согласованного списка», не попавших в «список мэра», победить удалось лишь четверым. Вхождение одновременно в обе «партии» (мэра и демократов) давало стопроцентный результат.

Безусловным победителем выборов стал «список мэра». Лишь в 9 округах кандидаты из списка «Тверской, 13» потерпели поражение. Из этих 9 округов в одном победил кандидат, попавший в список «МК», в четырех – кандидаты из «согласованного списка», в остальных четырех – «независимые» кандидаты. Во всех пяти округах, где не было кандидатов из «согласованного списка», победа досталась «партии мэра». Из 18 округов, где обе «партии» столкнулись лбами, перевес остался за «партией власти»: ее кандидаты торжествовали в 10 округах, «демократы» – только в 4, и в 4 округах прошли «независимые». При этом «партия мэра» определенным образом пострадала от раскола голосов: из семи округов, где в списке «МК» было два кандидата, в трех оба кандидата проиграли.

В успехе «списка Лужкова» можно выделить три слагаемых. Два из них – это личная популярность мэра и административный ресурс. Однако не следует сбрасывать со счета и то, что в список был включен ряд сильных кандидатов (в первую очередь – действующих депутатов), которые легко победили бы и без административного ресурса и отношения которых с мэрией не были безоблачными¹⁸⁸.

Выборы депутатов Московской городской Думы третьего созыва (16 декабря 2001 года) проходили в условиях переходного политического процесса. Две партии чиновничества, «Единство» и «Отечество», жестко противостоявшие друг другу на выборах в Государственную Думу 1999 года, в это время уже начали процесс слияния в единую «партию

¹⁸⁸ Более подробно об этих выборах см.: Любарев А.Е. Выборы в Москве: опыт двенадцати лет. 1989–2000. М., 2001. С. 206–226.

власти», однако данный процесс еще не был завершен. Особенности этого перехода оказали определенное влияние на московские выборы.

Однако решающее значение имели результаты предыдущих выборов в Московскую городскую Думу, на которых «список Лужкова» в разных его версиях получил 26 или 27 мандатов из 35, и результаты выборов 1999 года, на которых блок «Отечество – Вся Россия» получил в Москве 40,9% голосов и провел в Государственную Думу по 15 одномандатным округам 11 кандидатов, а сам Юрий Лужков на выборах мэра получил 69,9% голосов.

Успешное применение московской властью административного ресурса привело значительную часть московской элиты к убеждению, что без поддержки мэрии выиграть выборы невозможно. Это, с одной стороны, способствовало значительному снижению количества и качества кандидатов в депутаты городской Думы. С другой стороны, большинство действующих депутатов городской Думы, учтя уроки предыдущих кампаний, постарались проявить максимум лояльности по отношению к мэрии, для того чтобы получить ее поддержку на выборах.

О своем выдвижении избирательные комиссии уведомили 326 кандидатов. Из них лишь 192 кандидата представили документы на регистрацию. И только 175 были зарегистрированы. Каждый шестой кандидат был зарегистрирован на основании избирательного залога. Главным фактором снижения конкуренции стало, по-видимому, понимание потенциальными кандидатами того, что борьба бесполезна — все решено заранее.

Активность политических партий существенно снизилась: официально в выборах приняли участие шесть избирательных объединений и один избирательный блок, которые выдвинули всего 32 кандидатов. Ни «Отечество», ни «Единство» официально кандидатов не выдвигали.

СПС и «Яблоко» в начале кампании заключили соглашение, которое предусматривало, что в 19 округах выдвигаются кандидаты от СПС, а в 13 – кандидаты от «Яблока». Реально же «Яблоко» выдвинуло 7 кандидатов и оказало поддержку еще 4, выдвинутым избирателями. А выдвижение кандидатов от СПС сопровождалось ожесточенной борьбой между радикальной частью городской организации и группой, лояльной Лужкову (в которой было большинство депутатов городской Думы, входивших в СПС). В результате конференция СПС смогла выдвинуть только 12 человек (включая 5 депутатов). В конечном итоге все «правые» депутаты официально выдвинулись от избирателей, а из остальных семи кандидатов, выдвинутых СПС, двое не смогли собрать подпи-

си. Таким образом, среди зарегистрированных кандидатов лишь пять были официальными выдвиженцами СПС.

Учитывая опыт предыдущей кампании, все ждали появления «списка Лужкова». О подготовке такого списка писали СМИ и даже публиковали его примерный состав (например, в статье Михаила Тульского от 9 октября). Однако в этот раз мэрия поступила хитрее. 5 ноября лидеры «Отечества», «Единства», СПС и «Яблока» Юрий Лужков, Сергей Шойгу, Борис Немцов и Григорий Явлинский подписали совместное обращение, в котором заявили о своем желании представить единый список кандидатов в депутаты городской Думы по всем 35 округам. 30 ноября такой список был официально обнародован в газете «Московская правда». В этот единый список попали 25 кандидатов из того списка, который был опубликован М. Тульским 9 октября.

Формально единый список был сформирован на партийной основе: в нем значились по 7 представителей «Единства», «Отечества» и СПС, 4 представителя «Яблока» и 10 «независимых». Однако лишь три «списочника» были официально выдвинуты «Яблоком» и только один – СПС. И даже в избирательных бюллетенях лишь у двух «списочников» была указана их принадлежность к «Единству», у одного – к «Отечеству» и у двух – к СПС. В едином списке оказался 21 депутат (подавляющее большинство из баллотировавшихся).

Фактически лидеры СПС и «Яблока» отказались от поддержки большинства своих кандидатов, находящихся в оппозиции к московской исполнительной власти¹⁸⁹. Уступки же со стороны мэрии оказались минимальными. Характерно название статьи, опубликованной М. Тульским сразу после подписания обращения лидеров четырех партий: «“Список Лужкова” переименован в “пакт четырех”».

КПРФ выдвинула кандидатов по 12 округам и оказала поддержку еще 9 кандидатам, выдвинутым избирателями. ЛДПР выдвинула 21 кандидата, однако лишь 5 из них удалось зарегистрироваться. Еще два зарегистрированных кандидата были выдвинуты региональной организацией анархистов, один – партией «Миллион друзей» и один – избирательным блоком «Мы – Первое Свободное Поколение».

«Пакт четырех» привел к снижению до минимума конкурентной борьбы в большинстве избирательных округов; результаты в них стали запрограммированными. Свою лепту внес и Мосгорсуд, который в последние две недели перед выборами отменил регистрацию восьми кан-

¹⁸⁹ Судя по всему, соглашение не предусматривало снятия партиями кандидатов, не вошедших в список, и эти кандидаты продолжали участвовать в выборах.

дидатов, среди которых были реальные конкуренты «списочников». При этом никто из кандидатов, входивших в «список четырех», снят не был, хотя жалобы на некоторых из них судом рассматривались.

Выборы состоялись по всем 35 избирательным округам. В среднем по Москве явка составила 30,5%, в округах она колебалась от 26,9 до 36,2%. «Против всех» в среднем голосовало 13,1% (в округах от 9,5 до 17,4%).

По результатам голосования никаких сенсаций не произошло. Из 35 округов в 33 победили кандидаты, входившие в «список четырех». 12 кандидатов получили более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании (из них 10 – действующие депутаты).

Лишь в двух округах кандидат из «списка» потерпел поражение. Один из них – Петр Покревский, включенный в список по настоянию СПС. Ему не удалось победить действующего депутата Виталия Ковалевского, которого московская власть первоначально собиралась поддерживать и, по-видимому, реально поддерживала.

В целом в успехе победителей сыграли роль те же три фактора, что и на предыдущих выборах. Тем не менее, роль административного ресурса заметно возросла¹⁹⁰.

Выборы депутатов Московской городской Думы четвертого созыва (4 декабря 2005 года) проходили уже по смешанной избирательной системе. При этом, в отличие от большинства российских регионов, московские законодатели не стали устанавливать примерно равное соотношение депутатов, избираемых по мажоритарной и пропорциональной частям. Сохранив, несмотря на поступавшие предложения, прежний численный состав городской Думы (35 депутатов), законодатели установили, что 20 депутатов избираются по партийным спискам и 15 – по одномандатным округам.

Партийный список необходимо было разбить на 15 территориальных групп, соответствующих территории одномандатных округов. В центральной части списка не могло быть больше трех кандидатов. Границы одномандатных избирательных округов в значительной степени совпадали с границами административных округов Москвы. Таким образом, состав депутатского корпуса оказывался в большой зависимости от итогов голосования в округах, на которые существенное влияние могли оказывать префектуры.

¹⁹⁰ Более подробно об этих выборах см.: Любарев А. На «столичном» уровне // Выборы. Законодательство и технологии. 2002. № 1. С. 28–33; Макаренко Б.И. Столичная «партия власти» на последних выборах в Мосгордуму // Журнал о выборах. 2002. № 1. С. 31–36.

В 2004 году по инициативе мэра был установлен 10%-ный заградительный барьер. Когда же в 2005 году в федеральном законодательстве появился запрет устанавливать барьер выше 7%, московские власти добились того, чтобы этот запрет не действовал на выборах, проводимых в 2005 году. Кроме того, московские законодатели первыми воспользовались введенным в том же году правом отменять голосование «против всех».

В городской Думе третьего созыва произошла перегруппировка политических сил, в значительной степени связанная с общероссийскими тенденциями. Первые два года в ней (в отличие от предыдущих созывов) вообще не было фракций. В конце 2003 года в городской Думе была создана фракция «Единая Россия». В нее вступил и председатель Думы Владимир Платонов, ранее выступавший как противник фракций (в 2002 году, когда политсовет СПС потребовал от него образовать партийную фракцию, он вышел из СПС). К осени 2004 года фракция насчитывала 18 депутатов, то есть абсолютное большинство. Затем возникли фракции «Яблоко – объединенные демократы» (3 депутата), «Родина» (4 депутата) и «Новая Москва» (4 депутата). Позднее все же возникла фракция СПС (3 депутата), а фракция «Новая Москва» стала именоваться «Партия Жизни – Новая Москва» (2 депутата).

Однако перед началом избирательной кампании произошла новая перегруппировка: к «Единой России» примкнули еще 4 депутата. В результате к началу избирательной кампании «Единая Россия» сумела втянуть в себя большинство депутатов (20 из 32 оставшихся), а СПС и «Яблоко» потеряли большую часть (в СПС остались двое из шести, в «Яблоке» – один из трех).

Всего в выборах пытались принять участие 16 партий. Зарегистрировано было 10 списков: три («Единой России», КПРФ и ЛДПР) по парламентской льготе, четыре («Родины», «Яблока», Российской партии Жизни, «Народной воли») по залогом (15 млн. руб.) и три («Зеленых», «Свободной России» и Партии социальной справедливости) по подписям (не менее 70 467).

Список «Единой России» возглавили мэр столицы Юрий Лужков, председатель городской Думы Владимир Платонов и зам. председателя городской Думы Андрей Метельский. Во всех 15 одномандатных округах от «Единой России» баллотировались исключительно депутаты городской Думы.

«Яблоко» и СПС в условиях завышенного заградительного барьера были готовы к объединению в избирательных блоках. Однако федераль-

ным законом, принятым в 2005 году, избирательные блоки были отменены. И этим партиям пришлось создавать неформальный блок, то есть выдвигать единый список под брендом одной из них. Было достигнуто соглашение, согласно которому список выдвигает «Яблоко», а возглавляет его представитель СПС; центральная часть списка должна была состоять из двух депутатов городской Думы – одного от СПС и одного от «Яблока». Однако при выборе лидера списка была сделана существенная уступка мэрии: вместо авторитетного в обеих партиях, но оппозиционно настроенного в отношении городской администрации Дмитрия Катаева на первое место был поставлен лояльный городским властям Иван Новицкий. Второе место занял депутат городской Думы «яблочник» Евгений Бунимович. Лидер городской организации партии «Яблоко» Сергей Митрохин возглавил одну из территориальных групп.

Согласно данным социологических опросов, на второе место по итогам выборов могла рассчитывать «Родина», в списке которой было три депутата городской думы и 11 депутатов Государственной Думы (почти все депутаты Государственной Думы занимали непроходные третьи места в территориальных группах, но при этом их фамилии значились в избирательных бюллетенях). Ее агитационная кампания была наиболее критична в отношении городских властей. Кроме того, в агитматериалах «Родины» активно использовалась тема засилья в Москве мигрантов нерусских национальностей. Впрочем, эту тему поднимали в данной кампании и другие партии. В конце кампании два главных конкурента на националистическом поле – ЛДПР и «Родина» – подали заявления в суд, обвиняя друг друга в разжигании национальной розни и злоупотреблении должностным положением. Заявление «Родины» с требованием отменить регистрацию списка ЛДПР суд не удовлетворил, а регистрация списка «Родины» была отменена по двум основаниям: разжигание национальной розни (видеоролик с показом нерусских мигрантов и словами «Очистим Москву от мусора!»)¹⁹¹ и использование преимуществ должностного или служебного положения (в одном агитационном материале был указан в качестве контактного служебный телефонный номер одного из депутатов).

По одномандатным округам было выдвинуто 213 кандидатов, в том числе 116 – политическими партиями и 97 – путем самовыдвижения. Зарегистрированы были лишь 93 кандидата, двое выбыли после регист-

¹⁹¹ Это решение резко контрастирует с отказом того же суда на выборах мэра Москвы в 2003 году отменить регистрацию Г.Л. Стерлигова, агитационные материалы которого были более откровенно направлены против мигрантов нерусских национальностей.

рации. Таким образом, в избирательные бюллетени попал только 91 кандидат, из них 66 представителей партий и всего 25 самовыдвиженцев. При этом 42 кандидата были зарегистрированы по парламентской льготе (15 от «Единой России», 14 от ЛДПР и 13 от КПРФ), 27 – по залогу и только 22 – по подписям.

В агитационной кампании применялись те же административные технологии, что и на предыдущих выборах, но с большей интенсивностью. Новым для выборов в городскую Думу, пожалуй, было лишь опробованное на муниципальных выборах 2004 года широкое использование работников коммунальных служб для расклеивания листовок кандидатов от «Единой России» и уничтожения агитационных материалов их соперников.

Явка составила 34,8%. По итогам голосования 10%-ный барьер преодолели только три партии: «Единая Россия» (47,3%), КПРФ (16,7%) и «Яблоко» (11,1%). ЛДПР получила 8,0%, Российская партия Жизни – 4,8%, остальные партии – менее 3%. Недействительные бюллетени составили 5,4% (такая высокая доля была явным следствием отмены строки «против всех»).

«Единая Россия» получила по пропорциональной системе 13 мандатов. В связи с тем что Ю. Лужков отказался от получения мандата, а В. Платонов и А. Метельский были избраны в одномандатных округах, все 13 мандатов были переданы территориальным группам. При этом 10 лидеров территориальных групп (3 депутата Государственной Думы, 3 префекта, министр городского правительства, начальник окружного управления образования и 2 ректора) также отказались от получения мандатов.

В одномандатных округах в этот раз успех «партии власти» достиг 100%-ного уровня: во всех 15 округах победили кандидаты от «Единой России». Однако лишь четверо из них получили более половины голосов избирателей.

Фальсификации на этих выборах имели место, однако их общий уровень был невысок. На основании сравнения результатов на участках с КОИБаами и ручным подсчетом можно было сделать оценку, что результаты «Единой России» оказались завышенными примерно на 3% и такое завышение привело к переходу к ней одного мандата от КПРФ¹⁹².

Выборы депутатов Московской городской Думы пятого созыва (11 октября 2009 года) проходили также по смешанной системе. Однако со-

¹⁹² Более подробно об этих выборах см.: Бузин А.Ю. Административные избирательные технологии: московская практика. М., 2006.

отношение мажоритарной и пропорциональной части изменилось, приблизившись к равному. Убедившись, что по одномандатным округам удастся обеспечить 100%-ную победу «партии власти», московские законодатели решили увеличить мажоритарную часть до максимально возможной, то есть до 17 депутатов. Соответственно пропорциональная часть сократилась до 18 депутатов, при этом партийные списки нужно было разбивать уже на 17 частей.

В соответствии с требованиями федерального законодательства градительный барьер был понижен до 7%. Для распределения мандатов была взята «тюменская методика» (близкая к методу д'Ондта), которая обычно дает преимущества партии-лидеру¹⁹³.

Выборы проходили в условиях, когда число зарегистрированных политических партий сократилось до семи. При этом одна из этих партий, «Правое дело», не сумела преодолеть внутренние разногласия и приняла решение не выдвигать ни городской список, ни кандидатов по одномандатным округам. Часть ее членов воспользовалась возможностью самовыдвижения.

В ходе работы городской Думы четвертого созыва «Единая Россия» пополнилась еще одним депутатом: И. Новицкий покинул партию СПС, а также фракцию «Яблоко – объединенные демократы» и вступил в партию и во фракцию «Единая Россия».

Списки «Единой России» (городской и по одномандатным округам) строились в основном по той же схеме, что и на выборах четвертого созыва. В первую тройку городского списка вновь вошли мэр Ю. Лужков (номер 1) и председатель городской Думы В. Платонов (номер 3). Второе место в списке занимала первый заместитель мэра Людмила Швецова.

По одномандатным округам было выдвинуто 142 кандидата, в том числе 70 – политическими партиями и 72 – путем самовыдвижения. Зарегистрирован был лишь 81 кандидат, четверо выбыли после регистрации. Таким образом, в избирательные бюллетени попали только 77 кандидатов, из них 65 представителей партий (64 из них зарегистрированы по парламентской льготе) и всего 12 самовыдвиженцев. При этом почти все зарегистрированные самовыдвиженцы были «дублерами» кандидатов от «Единой России», что наглядно показали итоги голосования.

В связи с тем, что в начале 2009 года федеральным законом было отменено право кандидатов регистрироваться по залогу, кандидаты от

¹⁹³ См.: Любарев А. Один шаг назад вместо двух (<http://www.votas.ru/shag.html>).

«Патриотов России» и самовыдвиженцы должны были представить подписи избирателей. Из этих 76 кандидатов, пытавшихся зарегистрироваться по подписям, пройти регистрацию удалось лишь 15 (двое впоследствии сняли кандидатуры); 41 не стал сдавать документы на регистрацию, а 20 получили отказы.

Основания для отказа в регистрации были в основном несерьезными, во многих случаях это были придирки к несущественным особенностям формы подписного листа. Тем не менее, вышестоящие избиркомы и суды не отменили ни один отказ. При этом есть основания считать, что у кандидатов, зарегистрированных по подписям, а также у партий «Яблоко» и «Патриоты России» были такие же «нарушения».

«Единая Россия» вновь выдвинула по одномандатным округам только действующих депутатов городской Думы. Из них 14 на предыдущих выборах также избирались по одномандатным округам, а трое — по списку.

В агитационной кампании, как и раньше, широко применялся административный ресурс. Однако жалоб на его использование практически не было: это стало привычным. В целом же кампания была довольно вялой, количество агитационных материалов было значительно меньше, чем на предыдущих выборах. Создавалось впечатление, что организаторы выборов сделали сознательную ставку на низкую явку, чтобы повысить долю зависимых от администрации групп населения среди проголосовавших.

Однако, по официальным данным, явка составила 35,6%, то есть была выше, чем на выборах второго, третьего и четвертого созывов. Заградительный барьер преодолели только «Единая Россия» (66,2%) и КПРФ (13,3%). Остальные партии остались «за бортом»: ЛДПР – 6,1%, «Справедливая Россия» – 5,3%, «Яблоко» – 4,7%, «Патриоты России» – 1,8%, недействительных бюллетеней – 2,5%.

«Единой России» достались 15 мандатов, КПРФ – 3. У «Единой России», как и в прошлый раз, значительная часть кандидатов отказалась от получения мандата: мэр Ю. Лужков и его первый заместитель Л. Швецова, три префекта и четыре депутата Государственной Думы (всего 9 человек).

По одномандатным округам вновь были избраны только кандидаты от «Единой России». При этом все, кроме В. Платонова (основным соперником которого был Николай Губенко), получили, по официальным данным, более половины голосов. Вторые места в 15 округах заняли кандидаты от КПРФ; при этом Н. Губенко получил 32,1%, а остальные –

от 9,3 до 20,6%. В округе № 17 второе место заняла депутат Государственной Думы от «Справедливой России», бывший депутат Московской городской Думы от «Яблока» Галина Хованская (16,6%), в округе № 9 – Сергей Шишкин (13,4%), который был выдвинут одновременно КПРФ и «Справедливой Россией», но предпочел выдвижение от «справороссов».

Однако официальные итоги голосования были подвергнуты сомнению как большинством участвовавших в выборах партий¹⁹⁴, так и представителями общественности и экспертного сообщества. О массовых фальсификациях свидетельствовали не только огромное количество сообщений от наблюдателей и других лиц, присутствовавших на избирательных участках, но и анализ официальной электоральной статистики¹⁹⁵. По расчету одной из групп экспертов, реальная явка составила 22%, «Единая Россия» получила только 46% реальных голосов, и в городскую Думу, кроме нее и КПРФ (21%), должны были пройти также ЛДПР (9,8%), «Справедливая Россия» (8,5%) и «Яблоко» (7,5%)¹⁹⁶.

Законодательная подготовка к выборам шестого созыва

Первые изменения, существенно повлиявшие на правила выборов в Московскую городскую Думу шестого созыва, были внесены еще в 2010 году. По инициативе тогдашнего президента Дмитрия Медведева в регионах с числом избирателей более двух миллионов было установлен минимум в 45 депутатов. Москва вынуждена была увеличить размер городской Думы, но увеличила лишь до установленного минимума (хотя Москва – самый крупный по населению субъект РФ, и многие регионы имеют парламенты большего размера). При этом было сохранено примерно равное соотношение пропорциональной и мажоритарной частей – 23:22.

Выборы 2009 года проходили на пике поддержки избирателями «Единой России», но в 2011 году обозначилась тенденция к снижению этой поддержки – особенно в крупных городах. На выборах 2011–2013 годов нередким случаем стало получение списком «Единой России» 30–

¹⁹⁴ Члены Мосгоризбиркома от КПРФ и «Яблока» выразили особое мнение к итоговому протоколу комиссии, в котором сказано, что «многочисленные нарушения, которые были зафиксированы в ходе голосования и определения результатов выборов, делают невозможным подведение итогов выборов» (см. <http://www.mosyabloko.ru/archives/5292>). Фракции КПРФ, ЛДПР и «Справедливой России» в знак протеста против фальсификаций покинули 14 октября заседание Государственной Думы.

¹⁹⁵ Перечень публикаций о фальсификациях см.: <http://www.votas.ru/cit-fals.html>.

¹⁹⁶ См.: Бузин А.Ю., Любарев А.Е., Шпилькин С.А. Уши электоральной статистики // Независимая газета, 20.10.2009 (http://www.ng.ru/ng_politics/2009-10-20/11_stats.html).

35% голосов, а иногда и меньше. При этом в одномандатных округах успехи кандидатов от «партии власти» были более уверенными: даже при поддержке партии на уровне около 35% ее кандидатам удавалось завоевать в округах 80% и более мандатов¹⁹⁷.

Эти обстоятельства подвигли власть внести существенные изменения в избирательное законодательство. Летом 2013 года член Совета Федерации Андрей Клишас внес в Государственную Думу проект федерального закона, предусматривавший снижение с 50 до 25% обязательной доли депутатов региональных парламентов, избираемых по пропорциональной системе. Таким образом, предлагалось изменить норму, действовавшую с 2003 года. Одновременно проект предлагал отменить принятое только в 2011 году требование об обязательном использовании пропорциональной системы в крупных муниципальных образованиях.

Проект Клишаса в ускоренном порядке прошел через все законодательные инстанции. Он был принят в первом чтении 11 сентября – в самые первые дни новой сессии, затем 22 октября – второе чтение, 25 октября – третье, 30 октября его поддержал Совет Федерации и 2 ноября подписал Президент РФ.

Но при подготовке проекта ко второму чтению его антисписочная направленность была усилена: Москве и Санкт-Петербургу (в отличие от других субъектов РФ) было разрешено полностью отказаться от пропорциональной составляющей. Как показали последующие события, из всех субъектов РФ, где 14 сентября 2014 года проходили выборы региональных парламентов, возможностями, которые предоставил «закон Клишаса», воспользовались только в Москве. Правда, ими также воспользовались во многих городских округах (включая региональные центры). Но в целом очевидно, что главным лоббистом «закона Клишаса» была московская администрация.

Отметим, что соответствующие изменения в городское избирательное законодательство вносились уже без спешки. При этом московские руководители пытались ввести общество в заблуждение. Так, 31 октября 2013 года спикер Мосгордумы Владимир Платонов дал интервью, где говорил: *«Уже определено, что по партийным спискам будут избираться 23 депутата, а по мажоритарной системе – 22 депута-*

¹⁹⁷ См.: Любарев А.Е. Пропорциональная и смешанная избирательные системы на региональных и муниципальных выборах в Российской Федерации: проблемы «сфабрированного большинства» // NB: Вопросы права и политики. 2013. № 8. С. 65–118 (http://e-notabene.ru/lr/article_9212.html).

та»¹⁹⁸. При этом интервью было озаглавлено: «Выборы в МГД пройдут по смешанной системе», хотя сам В. Платонов прямо такую фразу не произносил. На самом деле В. Платонов просто цитировал действовавший на тот момент московский закон, не уточняя, что московские власти планируют его изменить.

Проект закона города Москвы о возвращении выборов в Мосгордуму на полностью мажоритарную систему был внесен фракцией «Единая Россия» 14 января 2014 года. И принят был в ускоренном порядке – 22 января сразу в трех чтениях. Но, что примечательно: его вступление в силу было отложено на два месяца. По-видимому, это было сделано, чтобы отсрочить принятие новой схемы одномандатных округов (о чем подробнее будет сказано ниже).

Еще несколько изменений было внесено в федеральное избирательное законодательство 5 мая 2014 года (в московский закон они были внесены незамедлительно – 7 мая). Частично эти изменения были обусловлены реакцией на не вполне продуманные реформы 2012 года. Тогда был снижен порог численности для партий с 40 тыс. до 800 человек (что привело к бурному росту числа партий), и одновременно все партии были освобождены от сбора подписей для регистрации своих кандидатов и списков на выборах. В результате возникла опасность чрезмерного увеличения числа участвующих в выборах списков. Впрочем, для региональных и муниципальных выборов эта опасность оказалась преувеличенной: максимальное число списков достигло лишь 24. При этом, с одной стороны, «партия власти» частично выиграла, добившись распыления оппозиционных голосов, с другой стороны, у власти возник дискомфорт из-за трудности контролировать в таких условиях конкуренцию. В итоге было принято решение ограничить число партий, освобожденных от сбора подписей, – в зависимости от их успехов на предыдущих выборах.

Первоначально, в феврале 2014 года, для закона о выборах в Государственную Думу перечень партий-льготников оказался достаточно широким: в него в соответствии с результатами предшествующих федеральных и региональных выборов попали 12 партий, а после 14 сентября 2014 года их число увеличилось до 14. Такой же перечень первоначально предполагался и для региональных выборов. Однако при прохождении законопроекта через второе чтение условия получения льготы были существенно урезаны, и в результате для большинства выборов (в

¹⁹⁸ <http://moscow.er.ru/news/2013/11/1/vybory-v-mosgordume-projdut-po-smeshannoj-sisteme/>

том числе и для выборов в Московскую городскую Думу) льготы получили только четыре парламентские партии и «Яблоко», набравшее на выборах в Государственную Думу 2011 года более 3%.

Одновременно было принято не менее важное изменение: число подписей, которые должны собирать кандидаты в одномандатных округах, увеличено до 3%. Напомним, что с 1994 до 2011 года федеральный закон запрещал требовать более 2% подписей, а в Москве действовала норма об 1%. В 2012 году число подписей императивно было уменьшено до 0,5%, и вот теперь его увеличили в 6 раз. При этом Европейская комиссия «За демократию через право» (Венецианская комиссия) рекомендует требовать не более 1% подписей¹⁹⁹.

Для Москвы при наличии 45 одномандатных округов 3% означает примерно 5 тыс. подписей. Фактически число подписей осталось таким же, как и в 2009 году: тогда округа были в три раза больше, а процент был в три раза меньше. Однако теперь собирать то же число подписей приходилось на меньшей территории. Кроме того, московские законодатели еще в 2012 году сократили период выдвижения кандидатов и сбора подписей до 30 дней (ранее было не менее 45 дней). А перенос выборов на сентябрь означал, что собирать подписи пришлось в период летних отпусков (в конце июня — начале июля). Все эти факторы делали подписной барьер труднопреодолимым для кандидатов, не пользующихся поддержкой администрации.

Отметим также, что по результатам выборов явка составила 21%. Таким образом, 3% от списочного числа избирателей означает 14% от числа избирателей, реально участвующих в выборах. И это наглядно показывает чрезмерность данной нормы.

Нарезка одномандатных избирательных округов

Федеральное законодательство, действовавшее в конце 2013 года, требовало, чтобы новая схема одномандатных округов была определена Московской городской избирательной комиссией не позднее 1 декабря 2013 года и утверждена Московской городской Думой не позднее чем за шесть месяцев до дня голосования (то есть не позднее 14 марта 2014 года). Поскольку в ноябре 2013 года еще действовал московский закон, предусматривавший выборы по смешанной системе, Мосгоризбирком 28 ноября определил схему 22 одномандатных округов. Таким образом, с одной стороны, избирком формально выполнил требование закона, а с

¹⁹⁹ См.: Международные избирательные стандарты: Сборник документов. М., 2004. С. 626.

другой стороны – продолжилась линия на введение общества в заблуждение относительно избирательной системы для предстоящих выборов.

3 февраля 2014 года появился федеральный закон, в который при прохождении им второго чтения было втиснуто положение, снижающее срок утверждения схемы округов с шести месяцев до четырех. Таким образом, у московских властей появилась возможность вплоть до мая скрывать схему округов от общества и потенциальных участников выборов. Они этой возможностью воспользовались: схема стала известна лишь 28 апреля, когда она была вынесена на заседание Мосгоризбиркома; 30 апреля ее утвердила Мосгордума.

При нарезке избирательных округов главное — удовлетворить требования закона. Однако эти требования допускают вариации. Так, одно из главных условий – избирательный округ должен составлять единую территорию. Но у этого условия есть вполне понятное исключение – анклавные территории, то есть отдельные населенные пункты, расположенные за пределами городской черты. В Москве в настоящее время такими территориями являются Зеленоград, Поселок Восточный и некоторые другие населенные пункты.

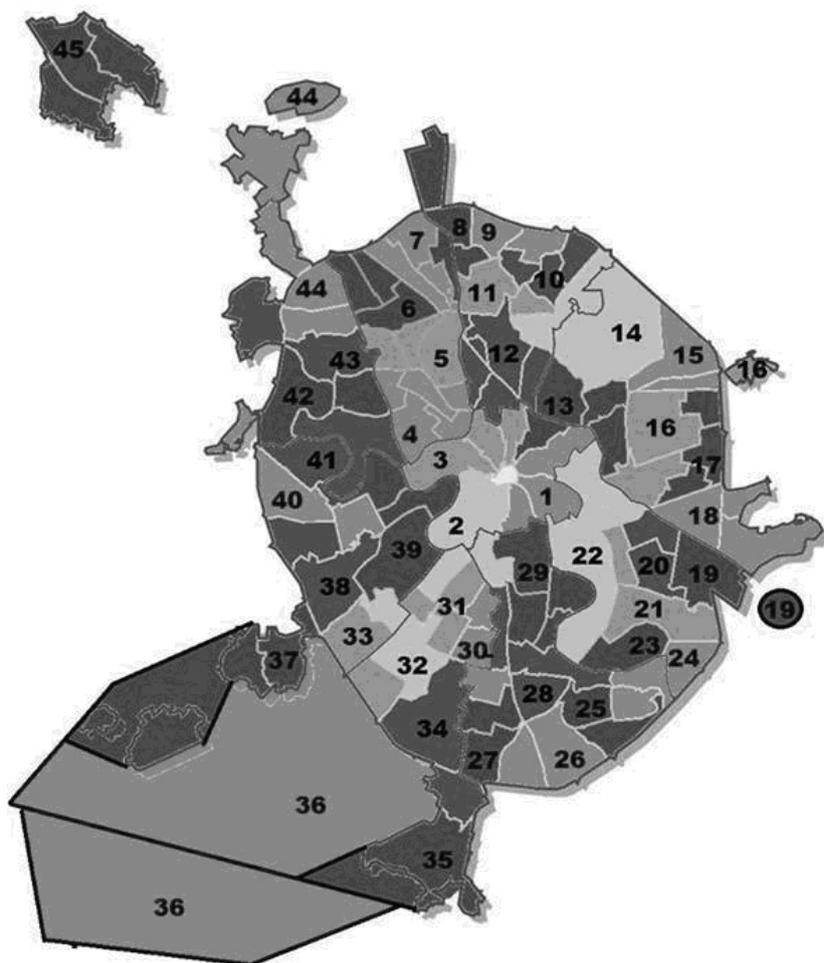
Другое важное требование: отклонение числа избирателей в округе от средней нормы представительства в целом по городу не должно быть более 10%. Но и у него есть исключение. Если применение данного требования приводит к разрезанию одного или нескольких муниципальных образований, отдельные округа могут быть образованы с допустимым отклонением от средней нормы представительства не более чем на 20%.

Анализ показал, что Москву невозможно разделить на 45 округов так, чтобы у всех отклонение не превышало 10% и при этом ни одно муниципальное образование не было разрезано. Значит, предстоял выбор: либо стремиться уложиться в 10%-ное отклонение, разрезая при необходимости районы, либо стремиться не разрезать районы, увеличивая при необходимости отклонения. С нашей точки зрения, предпочтительнее второй вариант. Районы Москвы (являющиеся одновременно внутригородскими муниципальными образованиями) имеют развитую инфраструктуру – государственные и муниципальные органы власти, районные СМИ, районные общественные объединения, которые играют важную роль во взаимодействии кандидатов и депутатов с избирателями и общественностью. Поэтому разрезание района (особенно если от него отрезается небольшой кусок) осложняет такое взаимодействие.

Автор этих строк еще в январе подготовил схему округов, при которой ни один район не был бы разрезан. При этом в 10%-ные рамки не

укладывались 11 округов, самое большое отклонение в меньшую сторону составляло 17,2%, а в большую — 17,1%. Эта схема не была широко обнародована, но с ней было ознакомлено руководство ряда оппозиционных партий.

Немного позже в Интернете появилась схема, предложенная Андреем Клюкиным²⁰⁰. В ней также не было разрезания районов, а в 10%-ные рамки не укладывались лишь два округа, самое большое отклонение в меньшую сторону составляло 13,8%, а в большую — 10,01%. Недостатком данной схемы можно считать лишь то, что в некоторые округа объединялись районы, граничащие между собой лишь формально: Ростокино и Ярославский с Метрогородком и Богородским, разделенные лесопарком Лосиный остров (округ № 14), или Братеево и Зябликово с Капотней, разделенные Москвой-рекой (округ № 24).



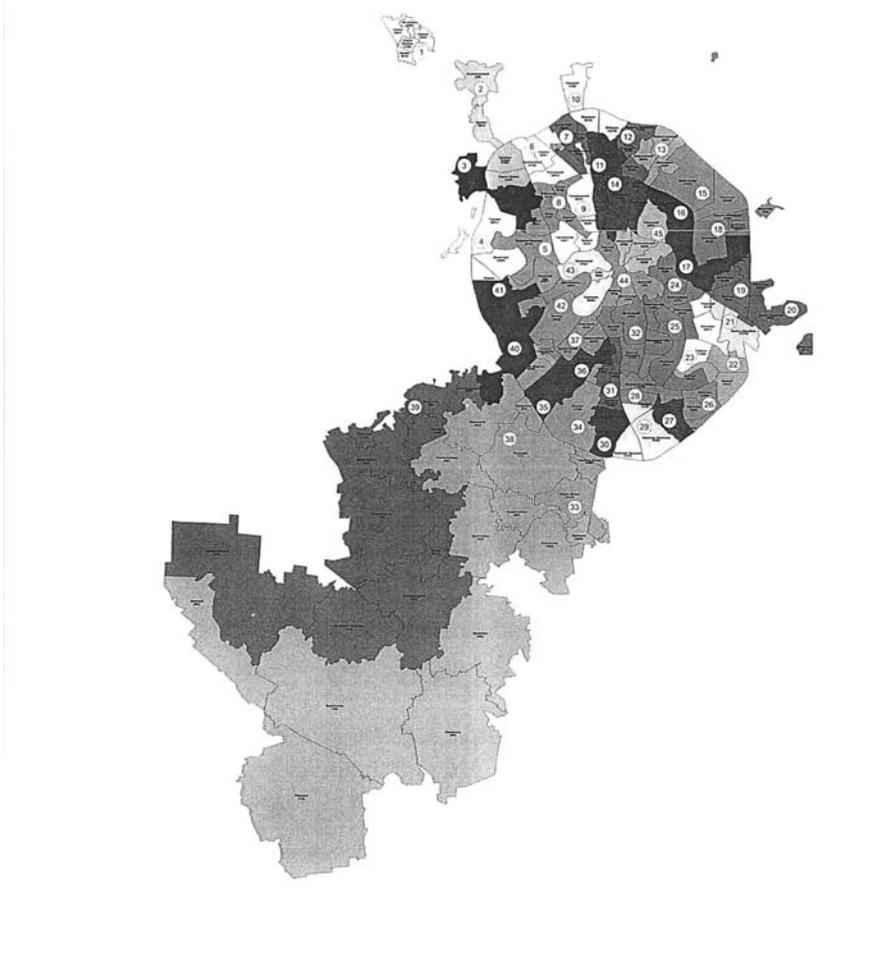
Сравнение схем А. Любарева и А. Клюкина показало, что у них полностью совпадают 14 округов.

В конце февраля автор этих строк, заметив, что в районных газетах начат пиар будущих кандидатов от «партии власти», предложил в

²⁰⁰ <http://kadep.ru/narezka-45-kluk>

Фейсбуке совместными усилиями «вычислить» и будущую схему избирательных округов, и этих кандидатов. В марте политолог Игорь Семенов обнародовал результат своих «вычислений»²⁰¹. В силу их специфики (анализ районных газет) схема И. Семенова также не предусматривала разрезания районов. В этой схеме 9 округов совпадали со схемами А. Любарева и А. Клюкина, 2 округа – только со схемой А. Любарева и 3 округа – только со схемой А. Клюкина.

Однако, как показали дальнейшие события, московская власть в этот период еще продолжала работать над схемой округов. И окончательный вариант, принятый 30 апреля, оказался существенно отличающимся от «вычисленного» И. Семеновым. В официально утвержденной схеме и в схеме И. Семенова полностью совпали только 7 округов и в основном совпали 15.



Разработчики официальной схемы пошли по пути разрезания районов – якобы для того чтобы вместить все округа в 10%-ные рамки. Однако при этом разрезанными оказались 20 районов, и большая часть округов (29) включала разделенные районы. По-видимому, такое количе-

²⁰¹ <http://echo.msk.ru/blog/igraal/1278908-echo/>

ство разрезаний было чрезмерно: для того чтобы уложиться в 10%-ные рамки, можно было обойтись меньшим числом.

Важно и то, что официальная схема лишь формально была нацелена на выравнивание округов по числу избирателей. Анализ показал, что в ней довольно сильна поляризация: 14 округов имели отклонение между -10 и -7% , и 14 округов – между 7 и 10% ; иными словами, большая часть округов (28 из 45) по своим отклонениям от средней нормы представительства была близка к пределу. Самый маленький округ имел отклонение $-9,94\%$, самый большой – $9,96\%$.

Степень разброса величины округов можно оценить с помощью традиционного статистического показателя – стандартного отклонения. Оказалось, что у официальной схемы этот показатель равен 12 093, в то время как у схемы А. Клюкина он составил 9 720, а у схемы А. Любарева – 13 388. Таким образом, схема А. Клюкина в большей степени, чем официальная схема, соответствует принципу равенства округов, а схема А. Любарева лишь немного уступает в этом отношении официальной схеме, не предусматривая при этом разрезания районов.

Следует добавить, что очертания некоторых округов в официальной схеме получились довольно причудливыми: например, округа № 3, 7 и 9 на севере и северо-западе. Впрочем, объединение районов Митино и Покровское-Стрешнево, граничащих между собой лишь на узком участке (округ № 3 получается похожим на гантель), предусматривалось также в схемах А. Любарева и А. Клюкина, так что здесь такая конфигурация, видимо, неизбежна. А вот конфигурация округов № 7 и 9 довольно странная, особенно с учетом того, что эти округа включают разрезанный район Бескудниковский.

Странным является и способ разрезания двух административных округов Новой Москвы. Число избирателей в Новой Москве составляло 187 447. В 10%-ные рамки это число не укладывалось (предельное значение – 177 227), а 20%-ные рамки здесь не допустимы, поскольку административный округ – не муниципальное образование, и входящие в него муниципальные образования достаточно мелкие. Таким образом, разрезание более близкого к «старой Москве» Новомосковского административного округа было неизбежным. Однако при этом наиболее разумным решением (с учетом расстояний, коммуникаций и общих проблем) было бы образование избирательного округа, включающего целиком Троицкий административный округ и большую часть Новомосковского административного округа – без бывшего города Щербинка (прилегающего к району «старой Москвы» Южное Бутово) и поселения

Внуковское (которое связывает район «старой Москвы» Ново-Переделкино и бывший эксклав «старой Москвы» Внуково). Именно такой вариант был предложен в схемах А. Любарева и А. Клюкина.

Разработчики официальной схемы пошли другим путем. Они создали два округа, сильно вытянутых и включающих районы «старой» и новой Москвы. При этом оба получили весьма причудливую конфигурацию.

Стоит также отметить разрезание района Марьино, который идеально подходил для образования отдельного округа (отклонение 2,5%).

Возникает естественный вопрос: в какой степени такая странная нарезка имеет политическую подоплеку, можно ли ее считать примером джерримендеринга²⁰²? Андрей Бузин пытался ответить на этот вопрос, основываясь на анализе итогов голосования на выборах мэра Москвы 2013 года. Вот его выводы:

В целом предложенная сейчас нарезка тоже не свидетельствует о массовой “подгонке” округов под нужды администрации... Если считать “уровнем конформизма” разность между результатом Собянина и Навального на выборах 2013 года, то в 23-х округах средний “уровень конформизма” выше среднего по Москве, а в остальных 22-х – ниже, то есть районы между округами распределены примерно поровну. При этом нельзя сказать, что “разделению” подверглись наименее конформистские районы; скорее наоборот: из 20-ти разделенных районов 12 имеют “уровень конформизма” выше среднего. Не подтверждается и тезис о том, что “нонконформистские районы” подверглись массивному смешению с районами конформистскими: 14 избирательных округов сформированы исключительно из “нонконформистских районов”; исключительно из “конформистских районов» сформировано лишь на один больше – 15. При этом “конформистские округа” чаще подвергались “разбавлению”, чем “неконформистские”»²⁰³.

Однако этот анализ не учитывает, что перед разработчиками официальной схемы были поставлены, скорее всего, более тонкие задачи, чем просто разбавление «неконформистских» районов «конформистскими». Вполне возможно, что при образовании конкретных округов решались частные задачи, учитывающие интересы конкретных кандидатов или, напротив, направленные против их предполагаемых соперников. Так, был разделен район Зюзино, где имелись два активных оппозици-

²⁰² Термин джерримендеринг принято использовать для обозначения манипуляций с нарезкой избирательных округов, создающих преимущества определенной партии.

²⁰³ <http://abuzin.livejournal.com/138814.html>

онных муниципальных депутата (Наталья Чернышева и Константин Янкаускас), планировавшие участвовать в выборах. Разрезание района Щукино могло быть направлено против активного муниципального депутата Максима Каца. Что касается упоминавшегося района Марьино, то именно там проживал Алексей Навальный. И хотя он из-за судимости не имел права участвовать в выборах, обсуждалась возможность выдвижения его жены, Юлии Навальной.

Также можно предполагать, что в одних случаях власти было выгодно разбавление «неконформистских» районов «конформистскими», а в других случаях она, напротив, стремилась создавать «неконформистские» округа. Так, из ярко «неконформистских» районов были сформированы округа № 8 (Аэропорт, Войковский, Коптево, Сокол) и № 37 (Академический, Гагаринский, Ломоносовский, часть района Проспект Вернадского). Как впоследствии оказалось, в этих округах власть заранее запланировала избрание оппозиционных кандидатов.

Высказывалось мнение, что разрезание районов невыгодно власти, поскольку затрудняет координацию и синхронизацию административного ресурса территорий. Поскольку власть все же пошла на масштабное разрезание районов – явно сверх необходимого, приходится делать вывод, что для нее данный недостаток должен был компенсироваться теми не всегда понятными для нас преимуществами, которые при таком разрезании достигались.

Попытки объединения оппозиции

Подготовка к выборам со стороны оппозиции началась еще в 2013 году. Так, в феврале 2013 года РОДП «Яблоко» обнародовала «Манифест – 2014»²⁰⁴, в котором предложила механизм формирования списка объединенной гражданской демократической оппозиции. Этот механизм предусматривал проведение праймериз на 22 территориях (поскольку по тогдашнему закону в Москве должно было быть 22 одномандатных округа). Праймериз предполагалось провести в мае 2014 года, а их правила должны были быть выработаны к октябрю 2013 года. Победитель праймериз должен был стать либо первым номером в списке на территории, либо одномандатником от партии на этой территории.

В апреле 2013 года появилось сообщение о переговорах между представителями демократических организаций о выдвижении единого

²⁰⁴ <http://www.yabloko.ru/manifest>

списка кандидатов на выборах в Мосгордуму²⁰⁵. В них участвовали партии «Яблоко», РПР-ПАРНАС, «Демократический выбор», «Гражданская инициатива», незарегистрированная Партия 5 декабря, движения «Солидарность», «Гражданская федерация» и «Белая лента», а также Координационный совет оппозиции. По итогам обсуждения собравшиеся договорились о регулярных встречах для согласования кандидатов в одномандатных округах, акциях для повышения явки избирателей и возможных договоренностях об общих списках.

В мае 2013 года лидер партии «Демократический выбор» Владимир Милов в своем блоге высказал мысль, что нет смысла добиваться коалиции по партспискам, поскольку и без этого оппозиция получит по партспискам более половины голосов. Гораздо важнее, по его мнению, было выставить скоординированных и сильных кандидатов в одномандатных округах²⁰⁶.

Затем неожиданно началась кампания по выборам мэра, и проблемы выборов в Мосгордуму 2014 года ушли в тень. А осенью, когда Государственная Дума стала в спешном порядке принимать «закон Клишаса», стало ясно, что правила выборов в Мосгордуму будут изменены. И вплоть до января 2014 года не было полной ясности, сколько будет одномандатных округов и будут ли партсписки. В этих условиях очень трудно было вести конкретные переговоры.

Когда стало ясно, что выборы пройдут полностью по мажоритарной системе, возник уже вопрос о более широкой коалиции. Расчет показывал, что в большинстве округов при наличии хотя бы всего двух сильных оппозиционных кандидатов – от левого и правого флангов – победа достанется представителю администрации.

О необходимости широкого блока оппозиции – от демократов до коммунистов – неоднократно писал бывший депутат Мосгордумы Дмитрий Катаев²⁰⁷. Однако эта идея не нашла поддержки ни слева, ни справа. Впрочем, после украинских событий левым и правым договариваться стало особенно трудно.

В феврале 2014 года было объявлено о соглашении нескольких партий – КПРФ, «Справедливой России», «Альянса зеленых и социал-демократов», «Правого дела», «Гражданской инициативы» и «Демократического выбора». Однако в этом соглашении речь шла лишь об отказе

²⁰⁵ http://www.yabloko.ru/regnews/Moscow/2013/04/25_0

²⁰⁶ <http://www.echo.msk.ru/blog/milov/1082608-echo/>

²⁰⁷ Впервые достаточно четко это прозвучало в его посте от 24.10.2013

(http://www.echo.msk.ru/blog/kataev_/1184014-echo/), но в менее четкой форме эта мысль высказывалась им и ранее.

от использования черного пиара, от «огульной, необоснованной и неаргументированной критики оппонентов»²⁰⁸. Соглашения об единых кандидатах этим партиям ни тогда, ни позже достичь не удалось.

Нет сомнений и в том, что созданию любой оппозиционной коалиции препятствовала своими закулисными действиями московская администрация. Наверняка она стремилась договориться со всеми ведущими партиями, обещая им небольшое число мандатов в обмен на «примерное поведение». Как будет показано дальше, обещания были достаточно реальными, но в отношении партий «Справедливая Россия», «Яблоко» и «Гражданская платформа» они не были исполнены.

Когда в мае 2014 года был принят федеральный закон, обязывающий самовыдвиженцев и кандидатов от всех партий, кроме парламентских и «Яблока», собирать 3% подписей, стало понятно, что у представителей демократической оппозиции шанс стать кандидатами есть только в случае выдвижения от партии «Яблоко». Фактически вопрос об объединении оказался полностью в руках у «яблочников».

Об обещанных за год до этого праймериз в партии как будто забыли; впрочем, проводить их было проблематично в условиях неопределенности со схемой округов. Партия не отказалась от идеи выдвинуть гражданских активистов, однако было решено отдать приоритет членам партии. От выдвигаемых партией непартийных активистов потребовали подписать договор и меморандум.

11 июня региональный совет московского отделения «Яблока» рекомендовал партийной конференции выдвинуть 41 кандидата²⁰⁹. Из них только 6 не состояли в партии (в том числе по одному представителю партии «Демократический выбор» и Партии 5 декабря), плюс 4 вступили в нее непосредственно на заседании регионального совета. Среди тех, кому региональный совет отказал в выдвижении, были члены уже не действовавшего Координационного совета оппозиции Александр Винокуров, Максим Кац, Владислав Наганов, муниципальные депутаты Наталья Чернышева и Вера Кичанова, гражданская активистка Юлия Галямина.

По четырем округам решение было отложено. 19 июня региональный совет определился по этим округам и еще в двух заменил кандидатов; в частности, была все же поддержана представитель Партии 5 декабря и коалиции «За Москву!» Юлия Галямина. Из шести новых кан-

²⁰⁸ <http://echo.msk.ru/news/1259536-echo.html>

²⁰⁹ <http://www.yabloko.ru/regnews/Moscow/2014/06/11>

дидатов трое не были членами партии, плюс один вступил в партию на заседании.

Таким образом, «Яблоко» фактически отказалось от роли объединителя демократической оппозиции, лишь в небольшой степени разбавив свой список представителями других партий и гражданского актива.

Предварительная агитация и «праймериз»

Выше уже отмечалось, что в феврале в районных газетах был начат пиар будущих кандидатов от «партии власти». Это традиционная московская технология, использованная и на предыдущих выборах. Однако на данных выборах для предварительной раскрутки кандидатов появился дополнительный стимул, поскольку официальная агитационная кампания пришлось на летний период, когда значительная часть избирателей отсутствовала по месту жительства.

Была поставлена задача выявить этих кандидатов. И политолог И. Семенов не только определил предполагаемую схему одномандатных округов, но и вычислил большую часть протеже московской администрации²¹⁰.

В списке И. Семенова было 27 кандидатов, которых он назвал уверенно, еще 10 – в качестве предположений, в остальных 8 округах вычислить кандидата он не смог. Забегая вперед, отметим, что из 27 уверенно названных депутатами стали 23, а из 10 предположенных – 5.

Новой для Москвы технологией продвижения административных кандидатов стали «праймериз», ранее опробованные в других регионах. Формально это был проект, независимый как от власти, так и от «Единой России». Он получил название «Гражданская инициатива “Моя Москва”». Среди списка учредителей проекта на его официальном сайте (ныне уже не действующем) можно было найти городское отделение партии «Единая Россия» вместе с традиционным пулом провластных общественных организаций (комитет ветеранов войны, общество глухих, общество слепых, конфедерация промышленников и предпринимателей и т.д.), Совет муниципальных образований города Москвы, Московскую Федерацию профсоюзов, Московский союз ветеранов Афганистана, Российский общественный институт избирательного права (председатель совета – бывший член ЦИК РФ Игорь Борисов). Базовым лозунгом проекта стала фраза «Дело в людях!», полностью повторяющая лозунг похожих «праймериз» на скандальных выборах в Ярославской

²¹⁰ <http://echo.msk.ru/blog/igraal/1278908-echo/>

области в 2013 году (тогда, правда, это были собственно «праймериз» «Единой России»). Счетную комиссию возглавил Михаил Барщевский.

Проект стартовал еще в марте – за месяц до того как появилась официальная схема одномандатных округов. Первоначально зарегистрированные кандидаты были привязаны к районам, и только после утверждения схемы округов они были приписаны к соответствующим одномандатным округам.

Заявиться для участия в «праймериз» мог любой желающий. Всего было зарегистрировано 1033 претендента, среди них оказались члены не только «Единой России», но также «Гражданской платформы», «Альянса зеленых и социал-демократов», «Справедливой России». Несистемная оппозиция бойкотировала «праймериз», но в качестве эксперимента в них приняли участие Мария Гайдар и член Партии прогресса Владислав Наганов.

Агитация в поддержку проекта размещалась при очевидном административном содействии: ее не только не уничтожали коммунальные служащие (что обычно происходит с любой несанкционированной уличной рекламой), но максимально широко освещали московские провластные медиа (телеканалы «Москва-24» и ТВЦ, газета «Московская правда»).

Кандидаты активно размещали наружную рекламу, проводили пикеты, встречи с избирателями и т.д. При этом агитация проходила также в день голосования. Активно сообщалось о попытках принуждения к участию в голосовании работников бюджетных предприятий, массово рассылались SMS-сообщения с адресами ближайших к абоненту участков (что означало, что каким-то образом был получен доступ к персональным данным, включая адрес регистрации, абонентов мобильной связи).

Само голосование проходило 8 июня в формате, максимально напоминающем обычные выборы (хотя самих избирательных участков было существенно меньше, чем на выборах, – 500 вместо примерно 3,3 тыс.), проголосовать мог любой желающий москвич при предъявлении паспорта.

Несмотря на всю агитацию, в голосовании приняли участие всего 257,5 тыс. человек, или 3,6% от числа избирателей Москвы. Но по округам активность существенно различалась. Максимальная активность (6,3%) была в округе № 26 (районы ЮАО Братеево, Зябликово, часть Орехово-Борисово Южное), а минимальная (2,0%) – в самых оппозиционно настроенных округах – № 37 (районы ЮЗАО Академический, Га-

гаринский, Ломоносовский, часть района ЗАО Проспект Вернадского) и № 43 (районы ЦАО Арбат, Пресненский, Хамовники).

Лишь пять победителей (Надежда Бабкина, Андрей Метельский, Ирина Великанова, Степан Орлов, Сергей Зверев) получили в свою поддержку более 3% от числа зарегистрированных в округе избирателей, то есть более числа подписей, необходимого для регистрации на выборах кандидата, не имеющего льготы.

Среди победителей оказалось 29 членов «Единой России», из них 16 депутатов Мосгордумы, шесть представителей сферы образования и семь врачей. «Список И. Семенова» оказался достаточно точным. Из 27 уверенно названных им кандидатов 24 оказались победителями «праймериз» практически в тех же округах (с учетом неточности их «вычисления»), один проиграл представителю «Гражданской платформы» известному артисту Леониду Ярмольнику. Из 10 предполагаемых кандидатов один (депутат Андрей Метельский) выиграл «праймериз» в предполагаемом округе, еще трое (депутаты Владимир Платонов, Александр Милявский и Инна Святенко) – в других округах; депутат Антон Палеев проиграл кандидату из числа уверенно названных; депутат Иван Новицкий снял свою кандидатуру.

Лишь трем представителям оппозиции удалось победить – известному артисту Леониду Ярмольнику («Гражданская платформа»), муниципальному депутату Илье Свиридову («Справедливая Россия») и руководителю московской организации «Альянс зеленых и социал-демократов», муниципальному депутату Александру Закондырину.

Как показал анализ, в большинстве округов реальной конкуренции не было: административные кандидаты мобилизовали свои группы поддержки, а другие кандидаты мобилизовать сколько-нибудь значительную часть электората не смогли. 26 победителей получили более 50% голосов. В 32 округах разрыв между победителем и кандидатом, занявшим второе место, был более чем трехкратным (причем в четырех округах – более чем 10-кратным), и только в 7 округах он был меньше двукратного. Это те округа, где победили Л. Ярмольник (№ 43) и И. Свиридов (№ 44), округ № 40, где «списочнику» депутату А. Милявскому противостоял его коллега по Мосгордуме Алексей Рябинин, округ № 35, где депутат А. Палеев проиграл «списочнику» самбисту Ренату Лайшеву, округ № 37, где ректор Московского финансово-юридического университета Алексей Забелин проиграл замглавврачу

больницы № 1 Марине Оленевой²¹¹, а также округа № 14 и 16. Немногом легче далась победа А. Закондырину в округе № 8 – он получил в 2,06 раза больше, чем руководитель окружного исполнительного комитета «Единой России» Сергей Ладочкин.

Официально организаторы «Моей Москвы» не обещали победителям проекта никакой поддержки в сборе подписей, вместо этого они заявили, что готовы в каждом из 45 округов разместить по два билборда с изображением победившего кандидата и обклеить 28 тыс. подъездов информацией о победителях. Делалось это за счет собранных организаторами средств, но еще до регистрации кандидатов, таким образом, по мнению организаторов «праймериз», это не должно было считаться официальной предвыборной агитацией²¹², хотя с точки зрения буквы закона это была несомненная предвыборная агитация, не оплаченная из избирательных фондов кандидатов.

Выдвижение и регистрация кандидатов

«Единая Россия» выдвинула на 45 московских округов 32 кандидата, из них 24 – победители «праймериз» в этих округах. Одного победителя «праймериз» (Кирилла Щитова) партия переместила в другой округ (№ 27), освободив округ № 45 для ректора Высшей школы экономики Ярослава Кузьмина. Среди 7 других кандидатов 4 проиграли «праймериз» в этих же округах, а депутат Антон Палеев, проигравший в округе № 35, был перемещен в округ № 39.

Четыре победителя «праймериз» (депутат Ирина Великанова, «неожиданно» победившая врач Марина Оленева, а также Дания Андреева и Эрнест Макаренко) не стали выдвигаться. Два победителя, представляющие «Справедливую Россию» (Илья Свиридов) и «Гражданскую платформу» (Леонид Ярмольник), выдвинулись от этих партий, руководитель московского отделения партии «Альянс зеленых и социал-демократов» Александр Закондырин воспользовался самовыдвижением (но в конечном счете не сдал документы на регистрацию). Еще один победитель «праймериз», Андрей Шибяев, представитель организации инвалидов и ветеранов войны в Афганистане, выдвинулся от партии «Родина».

²¹¹ По данным И. Семенова (<http://www.echo.msk.ru/blog/igraal/1336844-echo/>), в нескольких округах кандидаты из «списка врачей» противостояли кандидатам из «списка Собянина», и медикам дали команду голосовать «за своих» (чтобы оценить их вклад в «административный» привод).

²¹² Ульянова Ж., Опалев С., Артемьев А. Почти как выборы: в Москве впервые прошли праймериз в городской парламент // РБК, 08.06.2014 (<http://top.rbc.ru/politics/08/06/2014/929225.shtml>).

Помимо А. Закондырина, еще 12 победителей «праймериз» пошли по пути самовыдвижения, но затем один («неожиданно» победивший врач Георгий Местергази) еще до регистрации отказался от участия в выборах – в этом округе «Единая Россия» выдвинула другого кандидата. Уже после регистрации сняли свои кандидатуры депутат Олег Бочаров (освободив округ № 33 для выдвиженца «Единой России», руководителя исполкома московской партийной организации Людмилы Гусевой) и Татьяна Барсукова (освободив округ № 11 для представителя оппозиции).

Таким образом, в избирательных бюллетенях осталось 9 самовыдвиженцев из числа победителей «праймериз». И все они получили поддержку московской администрации. Десятым административным самовыдвиженцем стал ректор Высшей школы экономики Ярослав Кузьминов.

Кроме того, еще 7 победителей «праймериз» (Татьяна Батышева, Ирина Ильичева, Наталья Ломакина, Павел Поселенов, Александр Сметанов, Олег Сорока, Валерий Теличенко) первоначально попытались воспользоваться самовыдвижением, но затем были выдвинуты «Единой Россией» и отказались от самовыдвижения.

Четыре оппозиционные партии, имевшие льготу при регистрации, выдвинули кандидатов по всем 45 одномандатным округам. Еще 12 партий выдвинули небольшое число кандидатов – от 1 до 13 (см. таблицу 1). Правом на самовыдвижение воспользовались 197 кандидатов (не считая тех 10, которые отказались от самовыдвижения и затем выдвинулись от одной из партий: 8 – от «Единой России», по одному от ЛДПР и партии «Яблоко»).

Результаты регистрации (см. таблицу 1) наглядно показывают запретительную роль подписного барьера. У партий, имеющих льготу, отсеяв на стадии регистрации (то есть суммарная доля кандидатов, выбывших до регистрации и получивших отказ в регистрации) составил 1%, у партий, не имеющих льготу, – 76%, у самовыдвиженцев – 68%.

Отказы получили все кандидаты от партий «Коммунисты России», «Великое Отечество», Партия Возрождения России, Российский Объединенный Трудовой Фронт, «Демократическая правовая Россия», «Союз труда», «Гражданская инициатива», а также все кандидаты-самовыдвиженцы, представлявшие неформальную коалицию несистемной оппозиции «За Москву!».

Таблица 1. Выдвижение и регистрация кандидатов политическими партиями и путем самовыдвижения

Партия	Выдвинуто	Выбыло до регистрации	Отказы в регистрации	Выбыло после регистрации	В бюллетенях
«Единая Россия»	32	0	0	3	29
КПРФ	45	0	0	0	45
ЛДПР	45	0	0	0	45
«Справедливая Россия»	45	0	1	1	43
«Яблоко»	45	0	1	0	44
«Гражданская платформа»	6	0	0	1	5
«Родина»	13	3	5	3	2
«Коммунисты России»	12	0	12	0	0
«Великое Отечество»	7	0	7	0	0
Партия Возрождения России	5	0	5	0	0
«Гражданская сила»	4	0	2	0	2
«РОТ Фронт»	4	1	3	0	0
РЭП «Зеленые»	3	0	2	0	1
«Демократическая правовая Россия»	3	0	3	0	0
«Гражданская инициатива»	2	1	1	0	0
«Союз труда»	2	0	2	0	0
СДПР	1	0	0	0	1
Самовыдвижение*	197	67	67	8	41
Итого*	471	72	111	16	258

* Не учитывались 10 кандидатов, отказавшихся от самовыдвижения и затем выдвинувшихся от политических партий.

Среди кандидатов, не прошедших через регистрационный фильтр, было немало известных людей, которые могли рассчитывать если не на победу, то на получение существенной поддержки избирателей. Так, еще до регистрации выбыли победитель «праймериз», муниципальный депутат Александр Закондырин, лидер партии «Гражданская инициатива», бывший министр экономики РФ Андрей Нечаев, лидер партии «Альянс зеленых и социал-демократов», бывший префект САО Олег Митволь, член Координационного совета оппозиции Владислав Наганов, а также Михаил Громов, получивший на выборах в Мосгордуму 2005 года 16,9% голосов.

Отказы в регистрации получили лидеры Партии «Великое Отечество» Александр Куринов, Владимир Обозный и Владимир Хомяков, лидер партии «Демократическая правовая Россия» известный адвокат Игорь Трунов, самовыдвиженцы – муниципальные депутаты Вера Кичанова (19,2% голосов на выборах муниципального собрания Южное Тушино 2012 года), Дмитрий Красков (25,8% голосов на выборах муниципального собрания Южное Медведково 2012 года), Максим Мотин (39,2% голосов на выборах муниципального собрания Печатники 2012 года), Наталья Чернышева (26,3% голосов на выборах муниципального собрания Зюзино 2012 года), бывший муниципальный депутат Елена Гусева (6,6% голосов на выборах в Мосгордуму 2009 года, 17,9% голосов на выборах муниципального собрания Левобережный 2012 года), лидер партии «Демократический выбор» Владимир Милов, известные политики и общественники Мария Гайдар, Николай Ляскин, члены действовавшего в 2012–2013 годах Координационного совета оппозиции Аким Палчаев, Ольга Романова, Любовь Соболев, Илья Яшин (14,2% голосов на выборах в Мосгордуму 2005 года)²¹³.

Как видно из таблицы 1, после регистрации выбыло 16 кандидатов. Выше уже отмечалось выбытие победителей «праймериз» О. Бочарова (округ № 33) и Т. Барсуковой (округ № 11). Помимо них, следует отметить выбытие кандидатов от «Единой России» Сергея Ладочкина (округ № 8), Кирилла Миронова (округ № 37) и Александра Бекина (округ № 44), а также кандидата от «Гражданской платформы» Дениса Константинова, считавшегося фаворитом в округе № 8.

Таким образом, ко дню голосования сложилась следующая картина. Кандидаты от «Единой России» баллотировались в 29 округах. Еще в 10 округах явными ставленниками московской администрации оказались самовыдвиженцы. По одному округу администрация зарезервировала для представителей ЛДПР и «Родины». В округе № 38 она поддерживала Михаила Балакина (владелец холдинга «СУ-155», ранее работавший в мэрии), который сначала пытался стать самовыдвиженцем, а затем выдвинулся от ЛДПР. В округе № 20 административным кандидатом был ветеран-афганец Андрей Шибаев, который выиграл «праймериз» как беспартийный, а на настоящие выборы выдвинулся от «Родины»²¹⁴.

²¹³ М. Гайдар, Н. Ляскин, О. Романова и И. Яшин входили в коалицию «За Москву!».

²¹⁴ В 2003–2012 годах возглавлял муниципальное собрание Новокосино, в 2008 году избирался в муниципальное собрание от «Единой России».

Остальные четыре округа были расчищены для относительно свободной конкуренции представителей оппозиции (КПРФ, «Яблоко», «Справедливая Россия», «Гражданская платформа») – в этих округах не было административных кандидатов (точнее, они выбыли после регистрации). В округе № 8 (районы САО Аэропорт, Войковский, Коптево, Сокол) первоначально конкурировали кандидат от КПРФ Леонид Зюганов (внук Г.А. Зюганова), кандидат от партии «Яблоко», известный экономист Игорь Николаев и кандидат от «Гражданской платформы», зам. председателя Московского банка ОАО «Сбербанк России» Денис Константинов (который позже снял свою кандидатуру). В округе № 11 (районы СВАО Алтуфьевский, Марфино, Отрадное) основными соперниками были кандидат от КПРФ, депутат муниципального собрания Отрадное Николай Зубрилин и кандидат от партии «Яблоко», бывший депутат Моссовета и также депутат муниципального собрания Отрадное, известный правозащитник Андрей Бабушкин. В округе № 37 (районы ЮЗАО Академический, Гагаринский, Ломоносовский, часть района ЗАО Проспект Вернадского) конкурировали кандидат от КПРФ, депутат Мосгордумы, бывший министр культуры СССР, известный актер и режиссер Николай Губенко, кандидат от партии «Яблоко», депутат муниципального собрания Гагаринское Елена Русакова и кандидат от «Гражданской платформы», Уполномоченный по защите прав предпринимателей в г. Москве, бывший депутат Мосгордумы Михаил Вышегородцев. В округе № 44 (районы ЦАО Замоскворечье, Таганский, Тверской, Якиманка) за победу боролись кандидат от КПРФ, помощник члена Совета Федерации Елена Шувалова и кандидат от «Справедливой России», депутат муниципального собрания Таганское, победитель «праймериз» Илья Свиридов.

Экспертами высказывалось мнение, что в этих округах у московской администрации тоже были свои фавориты: в округе № 8 – Д. Константинов, а затем – Л. Зюганов, в округе № 11 – А. Бабушкин, в округе № 37 – Н. Губенко, в округе № 44 – И. Свиридов. Если даже так и было, то непохоже, чтобы в пользу данных «фаворитов» использовался значимый административный ресурс, что и показали результаты выборов. Особенно это касается А. Бабушкина, который был явно менее удобен московской администрации, чем коммунист Н. Зубрилин. Не исключено, что администрация давала какие-то обещания руководству партии «Яблоко», но, как обычно, их не выполняла.

В двух округах сильным кандидатам от «Гражданской платформы» противостояли не очень сильные кандидаты от «Единой России», и

можно было понять, что московскую администрацию устраивала бы победа как одних, так и других. Так, в округе № 39 (районы ЗАО Ново-Переделкино, Внуково, наукоград Троицк и ряд сельских поселений Новомосковского и Троицкого административных округов) боролись кандидат от «Гражданской платформы» зам. руководителя управления Государственного бюджетного учреждения г. Москвы «Центр инновационного развития» Виктор Сиднев (бывший мэр Троицка, известный по телеигре «Что? Где? Когда?») и депутат Мосгордумы Антон Палеев, проигравший «праймериз» в «родном» ЮЗАО и перемещенный в чужой для него округ. В округе № 43 (районы ЦАО Арбат, Пресненский, Хамовники) кандидату от «Гражданской платформы», известному актеру Леониду Ярмольнику противостояла кандидат от «Единой России», главврач городской поликлиники № 220 Вера Шастина, проигравшая ему «праймериз».

Была ли на московских выборах настоящая конкуренция? По этому вопросу всю кампанию шли споры. Ведь формальный показатель – число баллотирующихся кандидатов (их в разных округах было от 4 до 8, а в среднем 5,7) – мало отражает реальную конкурентность выборов.

А вот по итогам голосования ее уже можно оценивать. Самый простой показатель – разность между результатами победителя и его главного соперника. Есть и более сложный, которым обычно оперируют политологи – эффективное число кандидатов (ЭЧК), или индекс Лааксо–Таагеперы. Он рассчитывается по формуле: $1/\sum v_i^2$, где v_i – доля голосов за кандидата от числа действительных голосов.

По этим показателям все округа Москвы можно разделить на несколько групп. В шести округах (№ 5, 11, 21, 37, 43 и 44) разрыв был менее 10%, в 13 округах (№ 2, 6, 8, 9, 14, 18, 24, 26, 29, 32, 35, 39 и 45) – от 10 до 20%. В большинстве же округов (26) разрыв превысил 20%, то есть у победителя не было серьезных конкурентов.

Примерно такую же картину дает анализ ЭЧК. В шести округах (№ 5, 8, 9, 32, 37 и 43) этот показатель превысил 4, что можно считать признаком хорошей конкуренции. В 23 округах конкуренция средняя (ЭЧК от 3 до 4), в 15 – низкая (ЭЧК от 2 до 3) и в одном (округ № 27) – крайне низкая (ЭЧК 1,8).

Интересно сравнить эти результаты с данными прежних выборов в Мосгордуму, особенно с выборами 1997 и 2001 годов, которые тоже проводились полностью по мажоритарной системе. Из таблицы 2 мы видим, что выборы 2014 года можно считать более конкурентными в одномандатных округах, чем выборы 2001 и 2009 годов, примерно

столь же конкурентными, как выборы 2005 года (но тогда основное соперничество шло по партспискам) и существенно менее конкурентными, чем выборы 1997 года.

Таблица 2. Сравнительные характеристики выборов депутатов Московской городской Думы по одномандатным избирательным округам

Год выборов		1993	1997	2001	2005	2009	2014
Число округов		35	35	35	15	17	45
Число баллотированных кандидатов	общее	161	345	158	91	77	258
	среднее	4,6	9,9	4,5	6,1	4,5	5,7
	минимальное	3	4	2	4	3	4
	максимальное	8	14	8	9	6	8
Эффективное число кандидатов	среднее	3,96	5,33	2,92	3,36	2,12	3,36
	минимальное	2,65	2,06	1,21	2,11	1,57	1,82
	максимальное	6,49	8,50	5,96	4,56	2,66	4,73

Как видно из приведенных выше данных, в число наиболее конкурентных округов попали все четыре округа, оставленные для оппозиции (№ 8, 11, 37, 44) и два округа, где баллотировались представители «Гражданской платформы» В. Сиднев и Л. Ярмольник (№ 39 и 43).

Кроме того, достаточно конкурентными получились:

- округ № 5 (район ЗАО Филевский Парк, район СЗАО Хорошево-Мневники, часть района СЗАО Щукино), где единому кандидату, гендиректору ООО «Пионерстрой Инвест» Олегу Сороке противостояли лидер Российского общенародного союза Сергей Бабурин (выдвинутый КПРФ) и самовыдвиженец, депутат муниципального собрания Щукино, член Координационного совета оппозиции Максим Кац;
- округ № 9 (районы САО Беговой, Савеловский, Тимирязевский, Хорошевский, часть района Бескудниковский), где единому кандидату, директору гимназии № 1409 Ирине Ильичевой пришлось бороться с выдвиженцем партии «Яблоко», редактором независимой районной газеты «Наш север: район Тимирязевский», участником коалиции «За Москву!» Юлией Галяминой, выдвиженцем КПРФ, зав. отделом ВНИИ механизации сельского хозяйства Сергеем Сидоровым и самовыдвиженцем, известной общественницей Аленой Поповой;
- округ № 21 (часть районов ЮВАО Выхино-Жулебино и Рязанский), где в борьбу с единым кандидатом префектом ЮВАО Владимиром Зотовым вступил руководитель фракции КПРФ в Мосгордуме Андрей Клычков;

— округ № 32 (районы ЮАО Даниловский, Донской, Нагатинно-Садовники, часть района Нагатинский Затон), где конкурентами единоросса, председателя правления Благотворительного фонда милосердия и здоровья «Зиловец» Татьяны Ломакиной стали лидер московского «Молодежного Яблока» Кирилл Гончаров и выдвиженец КПРФ, депутат муниципального собрания Аэропорт Роман Дьячков²¹⁵.

Итоги голосования и результаты выборов

Москва поставила рекорд низкой явки для региональных выборов — 21,0%. Прежний рекорд был год назад в Архангельской области — 25,2%.

Впрочем, такой результат не удивителен. На прошлых выборах (в 2009 году) официальный показатель явки фиксировал 35,6%, но по оценкам экспертов реальная явка составляла лишь 22%²¹⁶. В 2013 году на выборах мэра активность избирателей достигла лишь 32,1%, а выборы глав избирателям всегда интереснее выборов депутатов. Так что трудно было ожидать в этот раз явки сильно выше 20%.

Столь низкая активность связана с рядом факторов. В Москве, как и во многих крупных российских городах, большинство избирателей не воспринимает серьезно городскую власть: как видим, даже на вполне конкурентные выборы мэра год назад пришло меньше трети. Разумеется, сыграло свою роль и перенесение дня голосования на сентябрь, когда одни избиратели наслаждаются бархатным сезоном на море, другие собирают урожай на дачном участке, третьи погружены в начало учебного года. Плюс крепнущее год от года, охватывающее все большее число граждан убеждение, что на выборах все заранее предрешено, и от их голосования ничего не зависит.

Однако обращает на себя внимание полное отсутствие корреляции между показателем явки и конкурентностью, оцененной при помощи ЭЧК (коэффициент корреляции $-0,06$). Дело в том, что в Москве на явку в наибольшей степени влияют география и административное деление (с учетом роли префектур в административной мобилизации электората). Так, наибольшая активность избирателей (25,2%) зафиксирована в округе № 1 (Зеленоград), повышенные показатели явки были также в

²¹⁵ Отметим, что из названных четырех единороссов только И. Ильичева была в списке И. Семенова, то есть ее кандидатура начала раскручиваться еще в феврале, а В. Зотов не участвовал в «праймериз».

²¹⁶ Шпилькин С. Статистическое исследование результатов российских выборов 2007–2009 г. // Троицкий вариант, № 21(40), 27.10.2009 (<http://trv-science.ru/40N.pdf>).

округах № 38 и 39, включавших территории Новой Москвы (соответственно 24,2 и 23,1%). На этом фоне не так заметно, что в тех округах, где с единосроссами конкурировали сильные кандидаты от КПРФ и партии «Яблоко» (№ 9, 21, 32, 43) активность избирателей была выше средней и выше, чем в соседних округах. А вот в четырех округах, где между собой конкурировали только представители оппозиции (№ 8, 11, 37 и 44) явка была ниже средней – здесь у провластно настроенного электората не было большого стимула участвовать в выборах, да и в административной мобилизации не было необходимости. Наименьшая явка (18,4%) оказалась в округе № 11 – в отличие от округов № 8, 37 и 44 этот округ относится к «конформистской» половине.

Результаты выборов оказались вполне предсказуемы в 40 округах из 45. Главной неожиданностью стала победа в округе № 21 депутата-коммуниста Андрея Клычкова²¹⁷ над префектом Владимиром Зотовым с перевесом в 3,9%.

Во всех четырех округах, где кандидаты от оппозиции боролись друг с другом, победа досталась коммунистам: в округе № 37 депутат Мосгордумы Николай Губенко победил выдвинувшуюся от «Яблока» муниципального депутата Елену Русакову, в округе № 8 Леонид Зюганов одержал победу над «яблочным» экономистом Игорем Николаевым, в округе № 11 Николай Зубрилин на 4,5% опередил известного «яблочного» правозащитника Андрея Бабушкина, в округе № 44 Елена Шувалова оказалась на 4,5% впереди победителя «праймериз» эсера Ильи Свиридова. Победа Л. Зюганова и Н. Губенко была ожидаема, а успех Н. Зубрилина и Е. Шуваловой скорее неожиданным.

Также была надежда на победу кандидатов от «Гражданской платформы» В. Сиднева и Л. Ярмольника, однако они проиграли единосроссам (Л. Ярмольник – с разрывом 1,0%).

Из 45 победителей «праймериз» депутатами стали только 34. Девять победителей не стали выдвигаться или снялись в ходе кампании (среди них и лидер московского отделения «Альянса зеленых и социал-демократов» Александр Закондырин). Двое проиграли выборы – эсер Илья Свиридов и выдвиженец «Гражданской платформы» Леонид Ярмольник. Таким образом, ни один из трех оппозиционеров, выигравших «праймериз», не стал депутатом.

²¹⁷ По утверждению бывшего депутата Мосгордумы Дмитрия Катаева (http://www.echo.msk.ru/blog/kataev_/1410832-echo/), А. Клычков поддерживался оппозиционным активом независимо от идеологических различий.

Стоит отметить относительный успех муниципальных депутатов. Среди зарегистрированных кандидатов из было 69, из них 9 победили, 21 занял второе место и 14 – третье.

Результаты партийных кандидатов и самовыдвиженцев показаны в таблице 3. Она ясно демонстрирует несправедливость мажоритарной системы. «Партия власти» в целом (то есть кандидаты от «Единой России» и административные самовыдвиженцы) получила поддержку менее половины избирателей, но завоевала 38 мандатов из 45 (84%). Средние результаты единороссов и административных самовыдвиженцев почти не отличаются: ясно, что главное слагаемое успеха – не партийный бренд, а поддержка администрации.

Таблица 3. Результаты кандидатов от разных партий и самовыдвиженцев

Партия	Число кандидатов	Средняя доля голосов	Число выигранных округов	Число вторых мест
«Единая Россия»	29	46,1%	28	1
КПРФ	45	20,3%	5	28
ЛДПР	45	6,9%	1	0
«Справедливая Россия»	43	10,4%	0	5
«Яблоко»	44	12,0%	0	8
«Гражданская платформа»	5	18,3%	0	2
«Родина»	2	29,8%	1	0
«Гражданская сила»	2	5,9%	0	0
РЭП «Зеленые»	1	4,6%	0	0
СДПР	1	1,2%	0	0
Административные самовыдвиженцы	10	43,9%	10	0
Неадминистративные самовыдвиженцы	27	7,6%	0	1

«Яблоко» заняло третье место среди партий, выдвинувших кандидатов по большинству округов, – как по доле голосов, так и по числу первых–вторых мест – но не получило ни одного мандата. В то же время мандат достался выдвиженцу ЛДПР, хотя ее средние результаты почти вдвое хуже «яблочных».

То же самое – у «Справедливой России» и «Гражданской платформы» (последняя выдвинула мало кандидатов, но они выступили очень достойно). Фактически Мосгордума оказалась (как и в предыдущем со-

зыве) без либерального крыла, хотя поддержка либералов среди москвичей вполне ощутимая (в том числе и на данных выборах).

И это не столько случайность, сколько системный дефект мажоритарных выборов. Хотя надо отдать должное московской администрации: она, зная этот дефект, старалась обеспечить многопартийность будущей Мосгордумы административными методами. Ведь если бы она захотела, в Думу попали бы только единороссы и административные самовыдвиженцы, или, в крайнем случае, могли прорваться один–два коммуниста, и Мосгордума вновь получилась бы двухпартийной²¹⁸.

Но в двух округах администрация обеспечила прохождение своих кандидатов, формально выдвинутых партиями ЛДПР и «Родина» (которые с этими партиями практически не были связаны). Еще четыре округа были сознательно освобождены для оппозиции: в них единороссы и административные самовыдвиженцы снялись с выборов.

В результате в Мосгордуму формально прошли четыре партии («Единая Россия», КПРФ, ЛДПР и «Родина»). Вероятно, первоначально планировалось даже семь, но кандидаты от «Справедливой России» и «Яблока» проиграли коммунистам, а кандидаты от «Гражданской платформы» – единороссам (плюс снялся один из перспективных кандидатов от этой партии).

В целом можно констатировать, что нынешняя московская администрация частично переняла тактику, которую команда Юрия Лужкова использовала в 1997 и 2001 годах, – составление «списка администрации», который не полностью совпадает со списком формально правящей партии, а включает также лояльных мэрии кандидатов от других партий. При этом в ряде округов «список администрации» допускал некоторую вариативность: в соответствии с негласными договоренностями мэрии с лояльными к ней партиями администрация в этих округах была готова допустить победу «согласованных» представителей условной оппозиции.

Как отмечалось выше, на этих выборах было еще одно новшество: самовыдвиженцы и кандидаты от большинства партий (кроме парламентских и «Яблока») должны были собрать подписи не 1% избирателей (как требовалось до 2012 года) и не 0,5% (как требовалось в 2012–2013 годах), а 3%. Эксперты сразу отметили, что 3% – это чрезмерно.

²¹⁸ Напомню, что в 2010 году на заседании Государственного совета тогдашний президент РФ Дмитрий Медведев позволил себе усомниться, что две фракции которые действуют в Московской городской Думе, отражают все многообразие политических пристрастий москвичей (<http://www.kremlin.ru/transcripts/6693>).

Через «подписное сито», как показано выше, не удалось прорваться большому числу кандидатов, в том числе известным политикам, способным получить на выборах весомую поддержку избирателей. А из тех, кто прорвался, до голосования дошло 52 кандидата – 41 самовыдвиженец и 11 партийцев. Каковы же их результаты?

Оказывается, 35 кандидатов (67%) получили на выборах меньше голосов, чем они представили подписей. Некоторые – на порядок меньше, например, лидер Социал-демократической партии России Сираждин Рамазанов получил всего 434 голоса, в то время как должен был представить не менее 5223 подписей.

Остается в очередной раз повторять то, что было ясно уже не менее десяти лет назад: регистрация по подписям не выполняет той функции, ради которой была придумана – отсеивать несерьезных кандидатов и пропускать на выборы серьезных. Она лишь служит для администрации удобным способом избавления от опасных конкурентов.

Обновление депутатского корпуса

В Московской городской Думе пятого созыва действовали 35 депутатов. Из них 6 (Сергей Гончаров, Александр Крутов, Михаил Москвин-Тарханов, Иван Новицкий, Владимир Платонов, Людмила Стебенкова) избирались во все пять созывов. Еще 3 (Игорь Антонов, Олег Бочаров, Степан Орлов) вошли в Думу во втором созыве, 11 – в третьем (из них трое были избраны в 2004 году на дополнительных выборах уже как кандидаты от «Единой России»), 5 – в четвертом (в том числе депутат от КПРФ Николай Губенко). Виктор Кругляков был депутатом Думы первого созыва и вернулся в нее в 2009 году после 12 лет работы во главе управления образования ВАО. Остальные 9 депутатов (7 единороссов и 2 коммуниста) впервые пришли в Думу уже в последний созыв, причем один единоросс и один коммунист из числа списочников были заменены в 2011–2012 годах.

Было очевидно, что новая московская администрация постарается обновить депутатский корпус, избавиться от значительной части лужковских ставленников. Высказывалось мнение, что именно это желание было одной из побудительных причин проведения «праймериз».

Первоначально на «праймериз» заявился 21 депутат-единоросс из 32, но позднее И. Новицкий снял свою кандидатуру, осознав, что администрация его не поддерживает. При этом в округе № 40 столкнулись два депутата – Александр Милявский и Алексей Рябинин. Победу

одержал А. Милявский. Помимо А. Рябинина, проиграли «праймериз» Вячеслав Сивко, Игорь Протопопов и Антон Палеев.

А. Палеев после этого все же принял участие в выборах в другом округе и победил, а три других проигравших «праймериз» депутата сошли с дистанции. Отказались от участия в выборах также два победителя «праймериз». Ирина Великанова была в июле назначена директором Музея современной истории России и не только не стала баллотироваться, но также досрочно оставила депутатский пост. О. Бочаров был зарегистрирован как самовыдвиженец, но затем снял свою кандидатуру.

Таким образом, в выборах приняли участие 15 депутатов-единороссов, и все они были переизбраны. Из них только двое (В. Платонов и Л. Стебенкова) попали в Думу шестой раз и один (С. Орлов) – пятый. Семь депутатов заседают в Думе, начиная с третьего созыва (это оказалась самая устойчивая группа – первый по-настоящему административный призыв), по два – с четвертого и пятого, плюс В. Кругляков, работавший в первом и пятом созывах.

Из трех депутатов-коммунистов переизбраны двое: для Н. Губенко это уже третий срок, для А. Клычкова – второй.

Стоит отметить и случай «наследственного» депутатства. Вместо Валерия Шапошникова, пришедшего в Мосгордуму в 2004 году, депутатом стал его сын Алексей Шапошников, избранный затем новым председателем Думы.

В выборах участвовало и несколько бывших депутатов. Евгений Балашов (1–3 созывы) баллотировался от КПРФ, Зинаида Драгункина (2–3 созывы) – от «Единой России», Михаил Вышегородцев (2–3 созывы) – от «Гражданской платформы», Вячеслав Макаров (1 созыв) и Николай Московченко (1–2 созывы) – от «Справедливой России». Успех имела лишь З. Драгункина, покинувшая Мосгордуму в 2005 году в связи с избранием в Совет Федерации. Теперь она совмещает членство в Думе и в Совете.

Таким образом, произошло самое масштабное обновление депутатского корпуса за все время существования Мосгордумы: сохранили мандат 17 депутатов, и пришло 28 новых. В 2009 году сменилось лишь 10 депутатов, в 2001 и 2005 годах – 13. В 1997 году также победили 17 действующих депутатов, но тогда вновь избранных было 18.

Заключение

Начиная с 1997 года значительную роль на московских выборах играет административный ресурс. Однако первоначально он был сосре-

доточен в основном на стадии предвыборной агитации, создавая преимущества определенным кандидатам. Эти технологии в дальнейшем получили еще большее развитие.

Уже в 2001 году к ним добавился недопуск к выборам опасных для администрации кандидатов – тогда еще в основном через судебные разбирательства перед самым днем голосования. А в 2009 году фильтрация кандидатов на стадии регистрации стала важной составляющей административных избирательных технологий.

Но самой вызывающей и безобразной на выборах 2009 года стала масштабная фальсификация в день голосования и при подведении его итогов. Эта технология затем широко использовалась в Москве и на выборах в Государственную Думу 2011 года, что привело к массовым акциям протеста.

После этого московская администрация изменила тактику. Ни на президентских выборах в марте 2012 года, ни на выборах мэра в сентябре 2013 года масштабных фальсификаций не было. Обошлись без них и на последних выборах в Московскую городскую Думу.

Однако административный ресурс никуда не исчез. По-прежнему осуществлялась фильтрация кандидатов на стадии регистрации. По-прежнему административные кандидаты имели преимущества при проведении предвыборной агитации. Есть также основания считать, что в этот раз применялись и манипуляции при образовании одномандатных округов – так называемый джерримендеринг.

Следует обратить внимание еще на один аспект – изменение избирательной системы. Ведь результат выборов – это не число голосов, поданных избирателями за тех или иных кандидатов либо за те или иные партийные списки, а число мандатов, полученных определенными политическими силами. А последнее в значительной степени зависит от выбранной избирательной системы. И в результате часто получается, что доля мандатов, которую получает «партия власти» существенно превышает уровень ее поддержки избирателями.

На самом деле эта проблема не нова. Еще в 1997 году кандидаты, входившие в «список Лужкова» (в варианте «Тверской, 13»), получили 29% голосов и 74% мандатов²¹⁹. Как видим, искажение составляло 45%.

Даже фальсифицированные выборы 2009 года продемонстрировали, что эффект избирательной системы не менее существенен, чем прямые фальсификации. Тогда, по нашим данным, фальсификации повыси-

²¹⁹ См.: Любарев А.Е. Выборы в Москве: опыт двенадцати лет. 1989–2000. М., 2001. С. 224.

ли итог голосования за «Единую Россию» примерно на 20%. А за счет 100%-ной победы в одномандатных округах и 7%-ного барьера доля ее мандатов оказалась выше доли засчитанных ей голосов еще на 25%.

В этот раз изменение избирательной системы произошло целенаправленно для обеспечения победы «партии власти». И мы видим результат: 46% голосов и 84% мандатов. Прибавка составила 38% – такую невозможно получить за счет самых масштабных фальсификаций. Во всяком случае в Москве.

Три года назад москвичи своими протестными действиями добились отказа от прямых фальсификаций. Теперь стоит задача добиваться изменения избирательной системы.

Раздел VIII. Зарубежные выборы: параллели с Россией

Брать ли нам пример с Украины?²²⁰

Пост Романа Удота о том, как вели себя на украинских выборах некоторые окружные избирательные комиссии, напомнил мне о наших дискуссиях при подготовке проекта Избирательного кодекса РФ.

Одна из главных проблем, которую необходимо решить при реформировании избирательного законодательства – это изменение принципов формирования избирательных комиссий. Именно здесь, на мой взгляд – главный ресурс борьбы с фальсификациями.

О том, какая это острая проблема, может свидетельствовать тот факт, что единственное предложение из прошлогоднего послания тогдашнего президента Дмитрия Медведева, которое не было реализовано даже в виде законопроекта – это предложение о расширении представительства политических партий в избиркомах.

Итак, когда мы обсуждали, как формировать избирательные комиссии, то слышали предложения практически ото всех партий: надо формировать их исключительно из представителей партий, из представителей тех, кто конкурирует между собой на выборах. И даже некоторые из моих коллег, которые партии недолюбливают, здесь были с ними едины. И приводили пример Украины: посмотрите, мол, как там хорошо придумано.

Мне, правда, многое в украинском принципе формирования избиркомов не нравилось. Скажем, там нет комиссий, действующих на постоянной основе, кроме ЦИК. Окружные комиссии формируются после регистрации кандидатов. Регистрацией кандидатов по всем 225 одномандатным округам занимается ЦИК, и как он с этой функцией справляется, мне так и осталось непонятным. Но я сейчас не об этом.

К сожалению, мне так и не удалось съездить на Украину и понаблюдать за их выборами. Но вот Роман Удот сделал очень интересные наблюдения. И для меня в них наиболее важно то, что окружная комиссия явно пыталась подыграть одной из партий.

А как же состав комиссии? Ведь она сформирована из представителей разных партий!

Смотрю состав: 16 членов, все от разных партий. Председатель – от Партии регионов. Зампред – от Либеральной партии, получившей на этих выборах 0,07%.

²²⁰ Опубликована в Интернете: <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/948514-echo/>, 6.11.2012.

В общем, из 16 человек 7 – представители партий, в нынешних выборах не участвовавших, еще 4 – представители партий, получивших на этих выборах менее 0,5% (т.е., скорее всего, – спойлеров). Вот так и формируется послушное большинство.

Еще один любопытный момент. Смотрю состав аналогичной комиссии на президентских выборах 2010 года (тогда она имела № 96). Тогда в комиссии было 14 членов. Совпадают всего трое.

Нынешний председатель тогда был секретарем – он был от Януковича. Нынешний зампред (от Либеральной партии) тогда был от Тимошенко. Член, который сейчас от партии «Зеленая планета», тогда тоже был от Тимошенко.

Конечно, надо бы сделать более подробный анализ. Но пока все выглядит так, что формальная привязка члена избиркома к партии или кандидату, скорее всего, фикция. Что, впрочем, не удивительно – у нас такое тоже сплошь и рядом.

А теперь представьте, что мы пошли по украинскому пути. И формируем избирательные комиссии из представителей партий, которых уже более 40 и у которых на всю страну по 500 членов (из которых так мало реальных активистов, что они выдвигают один список из 15 кандидатов сразу в нескольких регионах). Понятно, формальные представители этих партий в избиркомах не будут иметь к этим партиям никакого отношения. И надежда, что эти избиркомы станут независимыми, будет тщетной.

Еду в Германию наблюдать их выборы²²¹

Я уже не раз писал, что не считаю оптимальными ни мажоритарную, ни пропорциональную избирательные системы, ни ту несвязанную смешанную систему, которая была у нас на думских выборах в 1993–2003 годах и которую сейчас собираются восстановить. Мой идеал для федеральных и региональных выборов – смешанная связанная система с двумя голосами у избирателя, подобная той, которая применяется в Германии на выборах в бундестаг и большинство ландтагов.

Кстати, сами немцы называют ее не смешанной, а «персонализированной пропорциональной» системой, поскольку она действительно пропорциональная по своей сути, хотя и смешанная по форме. Я когда-то допустил терминологическую ошибку, назвав ее «персонализированной смешанной»; каюсь, это было неправильно.

Именно эту систему мы предложили для выборов в Госдуму в своем проекте Избирательного кодекса РФ, ее же мы предлагаем и в поправках к проекту закона о выборах в Госдуму, которые внесли несколько депутатов во главе с Дмитрием Гудковым.

Разумеется, и эта система не свободна от недостатков, и она подвергается определенной критике. Наиболее серьезным своим оппонентом я считаю профессора Григория Голосова, который обращает внимание на определенные манипулятивные возможности, заложенные в связанной системе с двумя голосами. Ранее Голосов в качестве альтернативы предлагал пропорциональную систему, но не в едином федеральном округе, а в нескольких десятках небольших округов. Такая система действует во многих странах, но в России она, по моему мнению, неадекватна нашему федеративному устройству, где 83 субъекта Федерации, сильно различающиеся по численности населения. Теперь Голосов предлагает другую альтернативу – смешанную связанную систему с одним голосом у избирателя, такая система действовала в Германии на первых выборах в бундестаг 1949 года, во второй половине 20 века она также применялась в шести германских землях, но сейчас осталась только в Баден–Вюртемберге. Основные дискуссии по этому вопросу у нас еще, надеюсь, впереди.

К сожалению, и среди наших политиков, и среди общественности нет достаточного понимания важности избирательной системы. В ответ на статьи и посты об избирательной системе обычно слышна реакция:

²²¹ Опубликовано в Интернете: <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1137110-echo/>, 16.08.2013.

ну, какая разница, какая система, если итоги голосования фальсифицируют?! И все время приходится объяснять, что разница есть. Что разные избирательные системы по разному чувствительны к фальсификациям. И что потенциал фальсификаций в подавляющем большинстве российских регионов ограничен. И при этом манипуляции с избирательной системой способны дать больший эффект, чем прямые фальсификации.

У меня есть свежая работа на этот счет, статья должна вот-вот выйти в электронном журнале «Вопросы права и политики». Речь в ней о так называемом «сфабрикованном большинстве» (это научный политологический термин) – ситуации, когда партия, получившая при голосовании менее половины голосов избирателей, завоевывает более половины мандатов, то есть происходит искажение воли большинства.

Я проверил на этот предмет выборы в региональные парламенты и в горсоветы региональных центров, проходившие по пропорциональной или смешанной системе с декабря 2003 по октябрь 2012 года. И вот какая получилась картина. Всего прошло 225 кампаний, из них только в 104 «Единая Россия» получила абсолютное большинство голосов (это было в основном в период 2007–2010 годов). Но из остальных 121 «сфабрикованное большинство» получилось у «Единой России» в 70. Иными словами, «сфабрикованное большинство» на российских выборах – не исключение, а правило. И достигается это в первую очередь благодаря мажоритарной составляющей смешанной несвязанной системы (хотя некоторую роль играют также завышенный градоначальничий барьер и распределение мандатов по методу делителей Имперали). Исследование показало, что при получении партии–лидером от 40 до 50% голосов по единому округу она почти во всех случаях использования смешанной несвязанной системы добивается «сфабрикованного большинства». При ее поддержке избирателями на уровне 35–40% вероятность «сфабрикованного большинства» также весьма высока, при уровне поддержки 30–35% она значительно ниже, а при поддержке менее 30% получение «сфабрикованного большинства» маловероятно.

Именно поэтому я за германскую систему, где такого явления не наблюдается. Во всяком случае блок ХДС/ХСС даже с 48,6% голосов (в 1976) не получил более половины мандатов.

Теперь у меня появилась возможность посмотреть на месте, как работает германская система и как проходят выборы в Германии. 22 сентября – выборы в бундестаг и ландтаг земли Гессен, 15 сентября – выборы в ландтаг Баварии. В понедельник, 19 августа, я лечу в Берлин и около двух недель пробуду в Германии. Затем вернусь в Москву – нель-

зя пропускать выборы 8 сентября. А 15–22 сентября вновь буду в Германии. Постараюсь подробнее написать о германских выборах и германской избирательной системе.

Германская избирательная система²²²

Когда в 1993 году группа Виктора Шейниса предложила свой проект избирательной реформы, она ссылалась на пример Германии. Правда, позже выяснилось, что представления о германской системе у них были весьма поверхностные, их просто вдохновила сама идея сочетания мажоритарной и пропорциональной систем. И та смешанная несвязанная система, которая получилась в России, сильно отличается от германской.

Впрочем, с точки зрения рядового избирателя у российской и германской систем много общего. Самое главное сходство – в обоих случаях избиратель имеет два голоса, один голос он отдает за кандидата, баллотирующегося в одномандатном округе (в немецкой терминологии это первый голос), другой – за партийный список (второй голос). Одинаков и принцип подведения итогов в одномандатном округе: побеждает тот, кто получил больше голосов, чем соперники (такая система называется плюральной, или системой относительного большинства). Дальше начинаются различия.

Итак, по порядку. Есть одномандатные округа. Их сейчас 299. Распределяются они в соответствии с численностью населения. Больше всего округов в земле Северный Рейн – Вестфалия (64), меньше всего в Бремене (2). Мандаты, получаемые в этих округах, называются прямыми.

В округах могут баллотироваться выдвиженцы партий и независимые кандидаты (выдвинутые избирателями). Но победить в них удастся лишь партиям с высоким уровнем поддержки. На первых выборах в бундестаг в 1949 году прошли два независимых кандидата. И с тех пор больше ни разу независимые кандидаты в бундестаг не избирались.

С 1961 по 1987 год в одномандатных округах избирались представители только двух участников – блока ХДС/ХСС (христианские демократы) и СДПГ (социал-демократы). С 1990 года, после объединения Германии, в небольшом числе округов побеждают Левые. В 1990 году в одном округе победил также кандидат от Свободной демократической партии (СВДП), в 2002, 2005 и 2009 годах один прямой мандат завоевывал представитель Зеленых.

Партийные списки в Германии, в отличие от России, земельные. То есть в каждой земле партии выдвигают отдельные списки. Но при этом

²²² Опубликована в Интернете: <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1138054-echo/>, 17.08.2013.

все земельные списки одной партии считаются сблокированными, и при подведении итогов голоса за них суммируются. По сути получается примерно то же самое, что и списки на российских выборах, разделенные на региональные группы. Различия только в том, что у немцев 1) нет центральной части списка, 2) земли нельзя ни объединять, ни дробить, 3) списки выдвигают не федеральные органы партий, а земельные.

Партий в Германии много. При этом партии, которые имеют не менее 5 депутатов в бундестаге или ландтаге, выдвигают списки без всяких условий. Остальные партии должны подать заявку и собрать в поддержку своего списка подписи 0,1% избирателей соответствующей земли, но не более 2000 подписей (в большинстве земель по этому правилу получается 2000). По сообщению федерального уполномоченного, на нынешних выборах право участвовать получили 39 партий, из них 30 выдвинули земельные списки и еще 4 выдвинули только кандидатов в одномандатных округах.

В 2009 году списки выдвигали 27 партий, но только 6 из них получили больше 5% (включая ХСС, которая в статистике фигурирует как отдельная партия), еще две партии получили 2,0% и 1,5%, остальные – 0,5% и меньше.

При этом действует 5%-ный барьер, то есть к распределению мандатов по партспискам допускаются только партии, получившие более 5% действительных голосов на всей территории страны. Правда, есть два исключения. Во-первых, к распределению мандатов допускается также партия, получившая не менее 3 прямых мандатов (так, в 1994 году Партия демократического социализма, получившая 4,4% голосов и 4 прямых мандата, была допущена к распределению мандатов по партспискам и получила еще 26 списочных мандатов). Во-вторых, исключение делается для партии, представляющей национальное меньшинство (хотя примеров действия этой нормы я не нашел).

В период с 1961 по 1980 год в распределении мандатов участвовали только три партии (блока) – ХДС/ХСС, СДПГ и СвДП. В 1983 году к ним присоединилась партия Зеленых, а в 1990 году – Партия демократического социализма (ПДС, позже стала партией Левые).

Самое интересное в германской системе – правила распределения мандатов, и этим она существенно отличается от российской системы. Покажем, как действуют эти правила на примере выборов в бундестаг 2002 года – наиболее интересных с точки зрения распределения мандатов, поскольку в тот раз была партия, выигравшая прямые мандаты, но не допущенная к распределению списочных мандатов.

Всего в голосовании участвовал 48 582 761 избиратель (явка составила 79,1%). Недействительным был признан 586 281 голос (1,2%), действительными – 47 996 480 вторых голосов. 5%-ный барьер преодолели 5 партий – ХДС, СДПГ, СвДП, Зеленые и ХСС. В сумме они получили 44 620 479 вторых голосов (93,0% от числа действительных голосов).

В одномандатных округах победили представители 5 партий – ХДС, СДПГ, Зеленых, ХСС и ПДС. ПДС завоевала 2 прямых мандата и, получив по вторым голосам только 4,0%, не была допущена к распределению списочных мандатов.

Установленное законом число мандатов в бундестаге – 598. Из этого числа нужно вычесть число прямых мандатов, полученных независимыми кандидатами и кандидатами от партий, не допущенных к распределению мандатов. Таких в данной кампании, как видим, было 2. Из 598 вычли 2, получилось 596 – это число мандатов и нужно было распределить между списками.

Сначала распределяются мандаты между партиями (как уже отмечалось выше, все земельные списки одной партии считаются сблокированными). Для этого в 2002 году использовался метод наибольшего остатка (метод Хэйра-Нимейера) – тот же метод, который используется и у нас на выборах в Госдуму.

Итак, 44 620 479 делим на 596, получаем 74 866,5755 – это естественная квота, или квота Хэйра (у нас она называется первым избирательным частным). Теперь вторые голоса, полученные партиями, делятся на эту квоту. У полученных частных (см. таблицу 1) сначала берется целая часть, и каждая партия получает такое количество мандатов. Таким образом, партии получают 593 мандата, то есть на 3 меньше, чем нужно распределить. Оставшиеся 3 мандата передаются тем партиям, у которых больше дробная часть частного – это ХДС, Зеленые и ХСС.

Таблица 1

Партия	Число вторых голосов	Частное	Число мандатов
СДПГ	18 488 668	246,9549	247
ХДС	14 167 561	189,2375	189
ХСС	4 315 080	57,63694	58
Зеленые	4 110 355	54,9024	55
СвДП	3 538 815	47,26829	47

Теперь мандаты, полученные каждой партией, распределяются между ее земельными списками. Алгоритм вначале такой же. Покажем это на примере СДПГ.

Число полученных партией голосов (18 488 668) делится на число полученных ею мандатов (247). Получается 74 852,90688. Делим на эту квоту число голосов, полученных каждым земельным списком СДПГ (см. таблицу 2). Затем даем каждому списку мандаты в количестве целой части от полученного частного. Таким образом распределилось 239 мандатов, остальные 8 получают земельные списки с наибольшей дробной частью (Нижняя Саксония, Саар, Шлезвиг–Гольштейн, Тюрингия, Бавария, Баден–Вюртемберг, Саксония и Бранденбург).

Таблица 2

Земля	Число вторых голосов	Частное	Число мандатов		
			распределенных	прямых	переданных списку
Шлезвиг–Гольштейн	743 838	9,93733	10	10	–
Мекленбург – Передняя Померания	405 415	5,416156	5	5	–
Гамбург	404 738	5,407111	5	6	–
Нижняя Саксония	2 318 625	30,97575	31	25	6
Бремен	183 368	2,449711	2	2	–
Бранденбург	707 871	9,456827	10	10	–
Саксония–Анхальт	618 016	8,256406	8	10	–
Берлин	685 170	9,153552	9	9	–
Северный Рейн – Вестфалия	4 499 388	60,10973	60	45	15
Саксония	861 685	11,51171	12	4	8
Гессен	1 355 496	18,1088	18	17	1
Тюрингия	578 726	7,73151	8	9	–
Рейнланд–Пфальц	918 736	12,27389	12	7	5
Бавария	1 922 551	25,68439	26	1	25
Баден–Вюртемберг	1 989 524	26,57911	27	7	20
Саар	295 521	3,948023	4	4	–

А дальше происходит самое интересное. Смотрим, сколько прямых мандатов получила партия в каждой земле. Если она получила прямых мандатов меньше, чем ей распределено в этой земле мандатов (как в Нижней Саксонии, Северном Рейне – Вестфалии, Саксонии, Гессене, Рейнланд–Пфальце, Баварии и Баден–Вюртемберге), то кандидаты из земельного списка получают мандаты в количестве, равном разности между этими числами. Если она получила прямых мандатов столько же, сколько ей распределено в этой земле мандатов (как в Шлезвиг–

Гольштейне, Мекленбурге – Передней Померании, Бремене, Бранденбурге, Берлине и Сааре), то кандидаты из земельного списка мандаты не получают. То же самое и в тех землях, где партия получила прямых мандатов больше, чем ей распределено (как в Гамбурге, Саксонии–Анхальте и Тюрингии). Но и прямые мандаты у нее никто не отнимает. И в результате получается, что СДПГ получила на 4 мандата больше, чем ей положено по результатам распределения, то есть не 247, а 251. Это так называемые избыточные мандаты.

Еще один избыточный мандат на этих выборах получила ХДС в Саксонии. Таким образом, оказалось 5 избыточных мандатов, и число депутатов бундестага возросло до 603.

Стоит отметить, что был период, когда избыточных мандатов никто не получал – 1965–1976 годы. Но сейчас избыточные мандаты возникают на каждом выборах в бундестаг.

О том, насколько соблюдается пропорциональность распределения, можно судить по таблице 3.

Таблица 3

Партия	Доля голосов	Доля мандатов	Разность
СДПГ	38,5%	41,6%	3,1%
ХДС	29,5%	31,5%	2,0%
ХСС	9,0%	9,6%	0,6%
Зеленые	8,6%	9,1%	0,6%
СвДП	7,4%	7,8%	0,4%
ПДС	4,0%	0,3%	-3,7%

После 2002 года в правила распределения мандатов был внесен ряд изменений, в которых я еще окончательно не разобрался. Но сущность системы не изменилась.

Уроки германских выборов²²³

Полное осмысление того, что произошло в вчера на выборах в германский бундестаг, еще впереди. А пока – несколько мыслей, навеянных наблюдением за германскими выборами.

1. Наблюдение за проведением голосования и подсчета голосов в Берлине подтвердило мой вывод, сделанный после наблюдения в Мюнхене: в плане процедур голосования и подсчета голосов Германию ни в коем случае нельзя брать за образец²²⁴. Эти процедуры крайне скупо прописаны в законе, и фактически каждая участковая комиссия сама устанавливает свои процедуры. Но и претензии к Германии по этому поводу предъявлять несерьезно: там и граждане, и партии доверяют своим избирательным комиссиям и даже не пытаются их контролировать. На большинстве участков мы (группа из стран СНГ) не встретили ни одного наблюдателя, хотя наблюдать по закону может любой гражданин (и даже не гражданин, вроде нас); мои коллеги лишь на одном участке встретили наблюдателя, который пришел по собственной инициативе, а не от какой-либо партии или кандидата.

В связи с этим моему коллеге из Беларуси пришла в голову хорошая аналогия. Ведь в Германии свободный вход в метро – никаких турникетов, пропускающих только с билетами. Конечно, в вагон может войти контролер, но очень редко (я встречал их только на линии, идущей из Потсдама). То есть у них есть самодисциплина, и есть доверие. А у нас – турникеты даже в автобусах. И глупо требовать, что мы убрали из метро турникеты, но также глупо требовать от них, чтобы они такие турникеты поставили.

Иными словами, если мы хотим, чтобы в области выборов действовали международные стандарты, они должны касаться содержательных вопросов, а не процедур.

2. Политологи жалуются, что выборы превращаются в подобие спорта. И людей больше волнует, кто какие проценты получил или получит, чем содержание дискуссий по актуальным вопросам политики. Это так, и, действительно, стоит больше внимания уделять содержательным вопросам. Но, применительно к России, где низкий интерес к выборам, я бы усилил и «спортивный» аспект – чтобы привлечь больше внимания. А там и до содержательных вопросов дойдем.

²²³ Опубликована в Интернете: <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1162784-echo/>, 23.09.2013.

²²⁴ <http://echo.msk.ru/blog/lyubarev/1158198-echo/>

3. Теперь уже и германские выборы продемонстрировали нам чрезмерность 5%-ного барьера. Раньше в Германии эта проблема почти никогда не возникала. Например, на предыдущих выборах (в 2009 году) ни одна партия не получила долю голосов в интервале от 2 до 6%. И суммарная потеря голосов с партиями, не преодолевшими 5%-ный барьер, составила тогда 6%. А в этот раз – почти 16%. Но не надо думать, что такое произошло из-за большого числа участвовавших в выборах партий. Кстати, СМИ часто вводят в заблуждение, обращая внимание лишь на то, что в выборах участвуют 34 партии. На самом деле большинство мелких и несерьезных партий выдвинули списки не во всех землях. Самое большое число списков (22) в земле Северный Рейн – Вестфалия, а во многих землях в выборах участвуют всего 12 списков.

Так вот: потеря голосов за счет двух партий, немного не дотянувших до 5%-ного барьера (СвДП и «Альтернатива для Германии»), составляет 9,7%. То есть уже при 4%-ном барьере потеряны были бы только те же 6%.

4. Анализ того, как работает германская избирательная система²²⁵, укрепил мою убежденность в том решении, которое мы весной приняли вместе с Дмитрием Гудковым: на выборах в Госдуму желательно заменить одномандатные округа на многомандатные (двух- и трехмандатные). Но об этом мне еще нужно будет позднее подробно написать.

²²⁵ <http://echo.msk.ru/blog/lyubarev/1138054-echo/> (см. в настоящем сборнике, с. 382).

Распределение мандатов по-германски: параллели с Россией²²⁶

В августе я написал пост о германской избирательной системе²²⁷. В нем я подробно описал, как распределялись мандаты на выборах 2002 года. И завершил его фразой: «После 2002 года в правила распределения мандатов был внесен ряд изменений, в которых я еще окончательно не разобрался».

Разобраться оказалось непросто – не только из-за языковой проблемы, но и потому, что германский закон о выборах написан так, что и немцу в нем трудно разобраться (в этом мне сами немцы признавались). В конце концов разобрался и теперь делюсь с вами.

Но писать о германской избирательной системе без оглядки на Россию, без аналогий с Россией не получается. Особенно когда параллельно занимаешься анализом их выборов 22 сентября и наших выборов 8 сентября. И ключевым словом в этой параллели будет *пропорциональность*.

На первый взгляд может показаться, что проблемы избирательных систем России и Германии можно уподобить жидким шам и мелкому жемчугу. Но всякая аналогия хромает. Я бы сказал, что в России тоже проблема мелкого жемчуга, но решается она заменой его на крупные стекляшки.

Да, в России есть фальсификации на выборах. Беда реальная, с этим нужно бороться. Но все же, на мой взгляд, эта проблема преувеличена. В том смысле, что на фальсификации списывают все, не замечая, что параллельно происходят совсем другие манипуляции с не менее серьезными последствиями.

Я думаю, не так много найдется в России регионов, где с помощью фальсификаций могут повысить результат «главной» партии на 30–40 процентных пунктов. А с помощью «деталей» избирательной системы это делается запросто. Вот примеры из 8 сентября: Владимирская область – у «Единой России» 44,3% голосов и 84,2% мандатов; Ярославская область – 42,3% голосов и 78% мандатов; Екатеринбург (один из наиболее благополучных городов в плане фальсификаций) – 28,1% голосов и 58,3% мандатов.

²²⁶ Опубликована в Интернете: <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1171612-echo/>, 6.10.2013.

²²⁷ <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1138054-echo/> (см. в настоящем сборнике, с. 382).

В общем, должно быть понятно, что далеко не везде «Единая Россия» выигрывает за счет фальсификаций. У нее есть и другие средства: завышенный заградительный барьер, метод Импералии и, главное, смешанная несвязанная система (где теперь долю мажоритарной части предполагается повысить с 50 до 75%).

Но вернемся к Германии. До последнего времени главной проблемой германской избирательной системы считались «избыточные» мандаты («сверхмандаты»). В августовском посте я подробно показал, откуда они берутся²²⁸. Вкратце – если партия в какой-то земле выигрывает в одномандатных округах больше мандатов, чем ей в этой земле полагается по пропорции голосов. Мандаты, выигранные в округе, отобрать нельзя, у других партий их тоже нельзя отнять, поэтому число мест в бундестаге просто увеличивается на эту разницу – между числом выигранных партией округов и числом мандатов, вычисленных исходя из пропорции. И так по всем землям, где такая ситуация возникает.

Следует сказать, что долгое время «сверхмандатов» было немного. В 1965–1976 годы их вообще не было. В 1980–1987 их было один–два. Ситуация изменилась с объединением Германии, и вплоть до 2005 года «сверхмандаты» получались в основном в восточных землях. В 2005 году их было 16 (при установленной численности бундестага 598, то есть всего получилось 614 депутатов), из них 11 – в восточных землях. Причин этого несколько: 1) в восточных землях более однородный электорат, поэтому гораздо чаще одна партия выигрывает большую часть округов; 2) в восточных землях сильнее конкуренция – там основная борьба ведется между тремя партиями (ХДС, СДПГ, Левые), а в западных Левые слабы, поэтому в восточных землях партия-лидер получает меньшую долю голосов; 3) в восточных землях ниже явка, и это тоже сказывалось на распределении мандатов.

Но в 2009 году получилось 24 «сверхмандата», из них только 7 – в восточных землях, зато 10 – в западном Баден-Вюртемберге и еще 3 – в ранее «благополучной» в смысле «сверхмандатов» Баварии. При этом все 24 – у блока ХДС/ХСС. И пришлось германским законодателям решать эту проблему.

Отмечу, что с точки зрения немцев проблема «сверхмандатов» не в том, что увеличивается число депутатов бундестага. Ибо, забегая вперед, отмечу, что решение проблемы привело к еще большему увеличению, но немцы сознательно на это пошли. Поскольку главная проблема

²²⁸ <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1138054-echo/> (см. в настоящем сборнике, с. 382).

– нарушение пропорциональности. Хотя нарушение-то совсем не такое большое (особенно по российским меркам). Так, в 2009 году ХДС и ХСС вместе получили 33,8% голосов. При пропорциональном распределении (при отсечении партий, не преодолевших 5%-ный барьер) у них должно было быть 36,6% мандатов, а с добавлением «сверхмандатов» получилось 38,4%. Иными словами, прибавка за счет барьера 2,8%, а за счет «сверхмандатов» – 1,8%. Но за счет барьера прибавку получают все «допущенные» партии, а за счет «сверхмандатов» всю прибавку может получить только одна. И те же 1,5–2% могут оказаться решающими с точки зрения формирования парламентского большинства (хотя до сих пор такого не случилось).

И немцы в 2013 году существенно изменили правила распределения мандатов.

Отмечу, что некоторое изменение произошло еще перед выборами 2009 года: метод распределения мандатов Хэйра-Нимейера был заменен на метод Сент-Лагюе (точнее, Сент-Лагюе–Шеперса). Не хочу здесь вдаваться в подробности, скажу лишь, что замена, на мой взгляд, не вполне оправданная, но и не принципиальная – оба метода часто дают одинаковые результаты, а если и разные – то на один мандат).

А вот перед этими выборами были внесены два более важных изменения, и методика стала более сложной и громоздкой. Во-первых, был изменен порядок. Раньше сначала мандаты распределялись между партиями, а потом мандаты каждой партии распределялись между ее земельными списками. При таком порядке земли с большей явкой получали больше мандатов. Теперь сначала определяют, сколько каждой земле положено мандатов исходя из пропорции населения, и затем в каждой земле распределяют мандаты между партиями.

Во-вторых, и это еще важнее, были введены «выравнивающие» («компенсирующие») мандаты (в некоторых землях на выборах в ландтаги они появились раньше). Суть в том, что если какая-то партия получает «сверхмандаты», другие партии тоже должны получить дополнительные мандаты – чтобы выровнять их долю в соответствии с пропорцией голосов. Размер бундестага при этом еще увеличится, но ради пропорциональности такие «жертвы» были сочтены оправданными.

По расчетам, которые приведены на сайте федерального Уполномоченного по выборам (аналог нашего председателя ЦИК), если бы эти правила применялись на выборах 2009 года, то получилось бы 25 «сверхмандатов», но к ним пришлось бы добавить еще 48 «выравни-

вающих» мандатов, и общее число депутатов бундестага выросло бы до 671.

Но на выборах 2013 года «сверхмандатов» получилось всего 4. Однако «выравнивающих» мандатов потребовалось 28, и теперь в бундестаге будет 630 депутатов.

Пропорциональность распределения получилась идеальная – если учитывать только партии, преодолевшие 5%-ный барьер. Разница между долей голосов за партию (от числа голосов за все «допущенные» партии) и долей ее мандатов – не более 0,1%.

Но теперь проявилась другая проблема – 5%-ный барьер. Раньше почти не было случаев, чтобы какая-либо из партий получала результат в интервале между 2 и 5%, и доля голосов, потерянных при распределении мандатов, обычно не превышала 6%.

Теперь же потеря составила 15,8%, из них 9,5% за счет двух партий, чуть-чуть не дотянувших до 5%-ного барьера. Соответственно, если мы посчитаем долю голосов за партии от числа действительных бюллетеней, то разница между долей мандатов и долей голосов составит для ХДС 6,4%, для СДПГ – 4,8%, для «Левых» и «Зеленых» – по 1,6%, для ХСС – 1,5%.

Проблему эту в Германии уже начали обсуждать, так что нельзя исключить, что барьер там будет снижен. А в России элита, кажется, еще не созрела даже до постановки вопроса о пропорциональности при распределении мандатов.

Если парламентским выборам быть – по какой системе украинцам выбирать?²²⁹

После успешного завершения президентских выборов неизбежно встает вопрос о выборах в Верховную Раду. И здесь главная проблема – по какой системе ее выбирать?

Задача ведь в том, чтобы выбрать такой парламент, состав которого в максимальной степени соответствовал бы спектру политических предпочтений избирателей, и в то же время обеспечивал бы также адекватное территориальное представительство. И решение этой задачи в первую очередь зависит от выбранной избирательной системы.

У Украины есть и специфическая проблема. Наличие неконтролируемых территорий вынуждает искать такую систему, которая позволяет избрать полный состав Верховной Рады, несмотря на то, что на отдельных территориях выборы не смогут быть проведены. По сути сразу приходится исключать любые варианты, не предусматривающие наличия единого избирательного округа.

Важно также, чтобы к избирательной системе было доверие со стороны граждан, чтобы она воспринималась в обществе как справедливая. Правда, тут в конечном счете может помочь разъяснительная работа. Но все же необходимо, чтобы выбор избирательной системы осуществлялся не узким кругом политиков и экспертов, чтобы в дискуссии о будущей избирательной системе могли принять участие широкие слои общественности.

Данная статья направлена именно на то, чтобы начать такую дискуссию.

Какие есть системы?

Мировая практика дает нам большое разнообразие избирательных систем. Сколько их типов выделять – зависит от подходов к их классификации. Например, в брошюре «Виборча реформа для всіх і для кожного», изданной в 2011 году под редакцией Дениса Ковриженко, приведено 10 основных типов. В моей классификации (приведенной, в частности, в книге А.В. Иванченко, А.В. Кынева и А.Е. Любарева 2005 года «Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы») выделено 11 типов.

Но при этом есть ряд избирательных систем, которые вполне подходят для местных выборов, но мало приспособлены для общенацио-

²²⁹ Опубликована в Интернете: <http://novaukraina.org/news/urn:news:1CB1446>, 28.05.2014.

нальных выборов в большой стране. Это касается почти всех систем с многомандатными округами и голосованием за конкретных кандидатов. Мы сейчас эти системы обсуждать не будем.

В Украине (как и в России) на общенациональных выборах были опробованы три типа избирательных систем: мажоритарная абсолютно-го большинства (в 1990 и 1994 годах), полностью пропорциональная в едином округе с закрытыми списками (в 2006 и 2007 годах) и параллельная (смешанная несвязанная), при которой половина депутатов избиралась по пропорциональной системе в едином округе с закрытыми списками, а другая половина – в одномандатных округах по системе относительного большинства (в 1998, 2002 и 2010 годах).

Каждая из этих трех моделей имеет существенные недостатки. Полностью пропорциональная система в едином округе с закрытыми списками создает слишком большой разрыв между избирателями и депутатами, способствует бюрократизации партий и партийной коррупции, не обеспечивает территориальное представительство. Параллельная (смешанная несвязанная) система часто приводит к непропорционально высокому представительству одной из партий за счет ее доминирования в одномандатных округах. Мажоритарная система может приводить к еще большим искажениям; к тому же она сейчас в Украине неприемлема и из-за проблемы неконтролируемых территорий.

К сожалению, в России большинство политиков не готовы обсуждать другие избирательные системы и продолжают «блуждать в этих трех соснах». В Украине ситуация лучше, и это дает надежду, что поиск оптимальной избирательной системы увенчается успехом.

Полагаю, что в первую очередь имеет смысл обсудить три модели:

1) пропорциональная система с открытыми списками в многомандатных округах, в основном соответствующих регионам (такая модель предложена в проектах Избирательного кодекса Украины и закона о выборах народных депутатов Украины, внесенных группой Юрия Ключковского, далее в тексте я их буду называть «проекты Ключковского»);

2) смешанная связанная избирательная система с двумя голосами у избирателя, подобная системе, которая применяется в Германии на выборах в бундестаг и ряд ландтагов;

3) смешанная связанная избирательная система с одним голосом у избирателя, подобная системе, которая применялась в Германии на выборах в бундестаг в 1949 году, а сейчас применяется на выборах в ландтаг Баден-Вюртемберга.

Эти три системы отличаются тремя главными достоинствами: во-первых, они обеспечивают территориальное представительство; во-вторых, они позволяют достигать достаточно близкого соответствия между спектром партийных предпочтений избирателей и партийным составом парламента; в-третьих, они позволяют избирателям влиять на состав избранных депутатов.

Но у каждой из них есть свои дополнительные достоинства, но также и свои недостатки. И их следует квалифицированно обсуждать и учитывать.

Открытые списки

Суть системы открытых списков в том, что избиратель голосует за партийный список, и в этом списке он дополнительно отмечает одного или нескольких кандидатов, которым оказывает предпочтение. Мандаты между списками распределяются по принципу пропорциональности (как и в случае закрытых списков), а внутри списка – с учетом предпочтений избирателей.

Реализовать такую систему в рамках единого округа, когда партийные списки состоят из сотен кандидатов, проблематично. Поэтому наилучший вариант – многомандатные округа, в основном соответствующие регионам.

К сожалению, в России условия для реализации такой системы неблагоприятны. Число субъектов Федерации – более 80, большая часть из них небольшая, при 450 депутатах на них приходится один или два мандата. А при объединении в округ нескольких регионов теряются многие достоинства системы.

В Украине ситуация более благоприятная. Так, в проектах Ключковского предлагалось разделить страну на 30 округов – в трех регионах (Киев, Днепропетровская и Донецкая области) создаются по два округа, остальные регионы соответствуют каждый одному округу.

Важный момент в проектах Ключковского – наличие единого избирательного округа, в котором распределяются мандаты, оставшиеся нераспределенными в округах. Такой вариант (используемый в ряде стран) позволяет решать несколько задач. Во-первых, благодаря дополнительному распределению мандатов, достигается более точное соответствие состава парламента предпочтениям избирателей. Мой модельный расчет на основании итогов голосования на выборах в Верховную Раду 2012 года для 27 округов, точно соответствующих регионам Украины, показал, что расхождение между долей мест, получаемых пар-

тиями, и долей голосов, поданных за них, от суммарного числа голосов, поданных за партии, допущенные к распределению мандатов, ни у одной партии не превышало 0,2%. При этом в региональных округах распределялось 384 мандата, а в едином округе – 66.

Во-вторых, дополнительное распределение мандатов в едином округе позволяет партии обеспечить мандатами небольшое число кандидатов, которые могут быть мало публичны, но необходимы для работы фракции. В-третьих, наличие единого округа решает проблему неконтролируемых территорий и позволяет в любом случае избрать 450 депутатов.

В то же время система открытых списков имеет ряд проблем, которые, на мой взгляд, в проектах Ключковского не решены или решены не оптимальным способом.

Первый же вопрос: сколько кандидатов в списке может поддержать избиратель? В проектах Ключковского предусмотрено, что только одного. Это спорное решение, но для первого раза оно, видимо, правильное.

Следующий вопрос: как избиратель должен выразить свое предпочтение? Проект Ключковского предлагает вариант, опробованный в некоторых российских регионах: избиратель вписывает в специальное поле бюллетеня номер кандидата в списке. Здесь сразу несколько опасностей. Первая – избиратель может ошибиться. Наш анализ голосования на выборах в Ямало-Ненецком округе в 2005 году показал, что значительная часть избирателей вписывала не номер кандидата, а номер партии в бюллетене.

Второй момент – избиратель должен знать номера кандидатов. Для этого в кабинках для тайного голосования должны быть брошюры со списками кандидатов (проектами Ключковского это предусмотрено). Но тут возникает следующая проблема. Нетрудно предвидеть, что некоторые избиратели будут оставлять в этих списках подсказки для следующих избирателей. Поэтому участковой комиссии придется за этим следить и при необходимости менять брошюры.

Третья опасность – некоторые цифры легко изменить на другие, что создает соблазн для фальсификаторов. Правда, в проектах Ключковского предусмотрены трафареты в бюллетенях, но все ли избиратели будут следовать этим трафаретам?

Я знаю два других способа голосования избирателя. Самый простой – поместить в бюллетене фамилии всех кандидатов, чтобы избиратель мог проголосовать привычным способом, поставив отметку в квадрате рядом с фамилией. Так было у нас в Тверской области в 2005 году,

такой же способ я видел на недавних выборах в ландтаг Баварии. Тут главная проблема – бюллетень может оказаться слишком большим.

Еще один способ я наблюдал в Косово. В левой части бюллетеня располагались названия партий с квадратиками против них. В правой части бюллетеня были расположены квадратики с номерами – столько квадратиков, сколько максимально возможно кандидатов в списке. Избиратель отмечал крестиком номер кандидата, за которого он голосовал. При таком варианте гораздо труднее спутать номер кандидата с номером списка, и меньше возможности для фальсификаций. Но остается информационная проблема: избиратели должны знать номера кандидатов.

Еще один важный момент – метод распределения мандатов внутри списка. В проекте Ключковского выбран самый простой вариант – только на основе голосования избирателей. Это может быть нормально, когда все избиратели или, по крайней мере, их значительное большинство делают свой персональный выбор. Но опыт показывает, что довольно большая часть избирателей голосует за партии, но не делает персонального выбора. Правильнее всего считать, что такие избиратели соглашались с последовательностью кандидатов, предложенной партией. И в таком случае эту последовательность тоже надо принимать во внимание. Методики, позволяющие учитывать как голосование избирателей, так и установленную партией последовательность, существуют.

Принципиальное свойство системы открытых списков – к межпартийной конкуренции добавляется внутривнутрипартийная. Это может быть и благом, и бедой. Много в данном случае зависит от конкретных условий. Если избиратель хорошо знает кандидатов, он имеет возможность делать осознанный выбор. В противном случае выбор избирателя основывается преимущественно на информации, полученной в ходе избирательной кампании. И в этих условиях открытые списки могут оказаться не лучше закрытых. Ведь главная претензия к закрытым спискам – возможность покупки мест в списке. Но если избиратели плохо знают кандидатов, то на их выбор все равно будет влиять то, кто из кандидатов получит больше пиара.

В проектах Ключковского эта проблема совсем не учитывается. Избирательные фонды – только у партий. Субъект агитационной деятельности по сути тоже только партии. Наблюдателей посылают только партии, члены избиркомов – от партий. Это значит, что пиар отдельных кандидатов почти целиком зависит от партийного штаба, и здесь деньги

кандидата могут играть даже большую роль, чем при определении его места в списке.

Можно ли кандидатам позволить вести самостоятельную агитацию? Это тоже проблема. В Косово я видел заборы, завешанные плакатами кандидатов из разных партий; на этих плакатах были только имя-фамилия, название партии, портрет и номер кандидата в списке. Вряд ли такая агитация помогает избирателям сделать осознанный выбор.

И последняя (но не по важности) проблема. Кандидат должен быть уверен, что голоса, поданные за него, будут правильно подсчитаны. Опять-таки в Косово я видел, что членов участковой комиссии интересовали в основном голоса за партии и голоса за кандидатов от их партий. Реально – кто от данной партии был назначен, тот и считал голоса за ее кандидатов. Но если есть внутрипартийная конкуренция, то нельзя исключить, что члены избиркома и наблюдатели от партии будут «подыгрывать» определенным кандидатам. Или, по крайней мере, может возникнуть такое подозрение. Сомневаюсь, что эта проблема легко решается.

Подводя итоги, можно сказать, что система открытых списков довольно привлекательна, но ее легко дискредитировать неудачным применением. Так, в России после выборов в Тверской области в 2005 году «наверху» приняли решение об отказе от ее использования. Может быть, и в Украине опробовать эту систему сначала на местных выборах и только потом – в общенациональном масштабе?

Германская система с двумя голосами

Связанную смешанную избирательную систему с двумя голосами, которая действует в Германии (там ее называют персонализированной пропорциональной), не обязательно копировать в точности. Вариант такой системы, адаптированный к российским условиям, предложен в проекте Избирательного кодекса Российской Федерации, разработанном под моим руководством.

По сути связанная смешанная система с двумя голосами в части, касающейся организации избирательного процесса, в том числе проведения голосования, может вообще никак не отличаться от привычной нам параллельной (несвязанной смешанной) системы. Те же единый округ, где выдвигаются партийные списки, и одномандатные округа, где баллотировались кандидаты (как партийные, так и независимые). Те же два бюллетеня, в которых избиратель делает отметки.

Различия начинаются при определении избранных депутатов, и эти различия существенны. Немцы не зря называют свою систему пропорциональной: общее число мандатов, которые получает партия, определяется пропорцией голосов, поданных по партийному бюллетеню (в Германии их называют вторыми голосами). А первые голоса (поданные по одномандатным округам) влияют только на персональный состав депутатского корпуса.

Осуществляется это так. Сначала на основании итогов голосования в едином округе определяют, сколько всего мандатов должна получить каждая партия. Потом из этого количества вычитают число кандидатов от этой партии, избранных в одномандатных округах. Полученная разность (если она, конечно, больше нуля) определяет число мандатов, которые получают кандидаты, включенные в партийный список. В этом случае никакая партия не получает сверхпредставительства за счет одномандатников (как это было с «Единой Россией» у нас и с Партией регионов в Украине).

А если в одномандатных округах от партии будет избрано больше кандидатов, чем партии положено исходя из пропорции? Тут начинаются проблемы. Но сразу следует сказать, что в Германии эти проблемы в значительной степени связаны с тем, что такие расчеты делаются по землям, а не в общенациональном масштабе. Если сравнение делать в общенациональном масштабе, такие ситуации будут редкостью. Грубо оценивая, чтобы такое произошло, партия должна в одномандатных округах получить долю мандатов, вдвое большую, чем доля голосов, поданных за нее в едином округе.

В Германии для выхода из этой ситуации придумали «избыточные» мандаты, а на последних выборах добавились еще «выравнивающие» мандаты (которые полностью гарантируют пропорциональность распределения). Иными словами, число депутатов бундестага в этом случае увеличивается сверх установленного. Такой способ не исключен и для Украины, просто надо данную возможность оговорить в Конституции.

Но можно обойтись и без увеличения числа депутатов. Для этого можно предусмотреть при распределении мандатов корректирующий механизм. Например, такой, который установлен в нашем проекте Избирательного кодекса РФ. Пропорциональность при этом исказится немного больше, чем в случае «избыточных» мандатов.

Но в целом пропорциональность результатов выборов получается хорошая. При этом может происходить и некоторая компенсация, невозможная при полностью пропорциональной системе: доля мандатов,

выигранных в одномандатных округах независимыми кандидатами и представителями малых партий, компенсирует «потерю» голосов в едином округе за счет малых партий (а также голосов «против всех», если такой вариант волеизъявления допускается).

Главный недостаток германской системы ее критики видят в возможности манипуляций. Например, в Лесото, где такую систему пытались применить, произошло «раздвоение» партий: одна партия выдвигала кандидатов только по спискам, другая, дружественная ей, – только по одномандатным округам. Могут быть и иные варианты партийных сговоров. На мой взгляд, такие манипуляции возможны (или, по крайней мере, эффективны) лишь в условиях неразвитой партийной системы и хорошо управляемого электората.

В России и Украине есть опасность манипуляций иного рода. Использование смешанной связанной системы с двумя голосами у избирателя может стимулировать партии «прятать» своих кандидатов под маской независимых. Это может оказаться особенно выгодно для партии-лидера, которая в таком случае фактически (то есть вместе со своими «замаскированными» независимыми кандидатами) может получить непропорциональное представительство (как это произошло на выборах в Государственную Думу в 2003 году).

Но и у этих манипуляций все же есть серьезные ограничивающие факторы. Первый фактор: кандидаты, выдвинутые в округах в качестве независимых, не смогут работать на результат партии в едином округе, что неизбежно приведет к его снижению. Второй фактор: кандидаты, избранные в качестве независимых, не будут никак обязаны партии своим избранием, и это сильно подорвет партийную дисциплину.

Можно ввести и законодательные ограничения. Например, в Германии есть норма, которую до сих пор там не приходилось применять. Звучит эта норма так: если в одномандатном округе победит кандидат, выдвинутый избирателями, или кандидат, выдвинутый партией, которая не выдвигала список, или партией, которая не была допущена к распределению мандатов, вторые голоса избирателей, подавших первые голоса за этого кандидата, не учитываются при распределении мандатов между списками. Тут только надо отметить, что в Германии избиратель получает не два отдельных бюллетеня, а один сдвоенный (слева кандидаты-одномандатники, справа партии). При раздельных бюллетенях указанную норму реализовать невозможно.

Есть и другие способы снижения риска манипуляций. Например, у нас недавно возникла идея заменить в рамках смешанной связанной

системы одномандатные округа на двух- и трехмандатные – с одним голосом у избирателя. В этом случае у гораздо большего числа партий появляются шансы получить мандаты в округах, избиратель получает возможность выбрать из нескольких представителей одной партии (если партия согласится выдвинуть более одного кандидата), снижается уровень «стратегического» голосования (когда избиратель голосует не за наиболее желанного кандидата, а за того, у кого есть шансы на избрание). Одновременно значительно снижается вероятность того, что какая-либо партия получит в округах сверхпредставительство. Тем самым снимается проблема «избыточных» мандатов, и значительно смягчается проблема «замаскированных» кандидатов.

Германская система с одним голосом

Ряд экспертов считает, что система, действовавшая на выборах в бундестаг 1949 года, была более удачной, чем пришедшая ей на смену система с двумя голосами. При системе с одним голосом территория страны также делится на одномандатные округа, число которых меньше числа мест в парламенте (например, половина от этого числа). Избиратель получает только один бюллетень, в котором указаны кандидаты, зарегистрированные в данном округе, и их партийная принадлежность. При этом голос избирателя учитывается дважды: за кандидата и за его партию (если он партийный). Далее мандаты распределяются точно так же, как и при системе с двумя голосами, то есть партия получает число мандатов в соответствии с долей голосов, поданных за ее кандидатов, а депутатами в первую очередь становятся победители в одномандатных округах и во вторую очередь – списочники.

Главное преимущество этой системы по сравнению с системой с двумя голосами – отсутствие возможности для таких манипуляций как «раздвоение» партий, сговор партий и «маскировка» кандидатов. Но одновременно появляются и недостатки. Система препятствует не только беспринципным сговорам, но и вполне разумным договоренностям. Скажем, при системе с двумя голосами партии, имеющие поддержку на уровне 10–20%, могут идти на выборы по спискам порознь, но разводить своих кандидатов по одномандатным округам. А система с одним голосом стимулирует партии выдвигать кандидатов по всем абсолютно округам, иначе они потеряют часть голосов.

Кроме того, система с одним голосом дискриминационна по отношению к независимым кандидатам. Голос избирателя, поддерживающе-

го независимого кандидата, в отличие от голоса избирателя, поддерживающего партийного кандидата, учитывается лишь один раз.

Наконец, нужно отметить, что поддержка избирателем конкретного кандидата не всегда распространяется на партию, в которую этот кандидат входит. И при системе с одним голосом избиратель лишается возможности разделить свои голоса между симпатичным ему кандидатом от не слишком симпатичной партии и более приемлемой партией, не имеющей в его округе яркого кандидата. Статистика показывает, что в Германии такое «расщепление» голосов имеет место, но в небольшом масштабе. В России и Украине такое явление по-видимому более распространено.

Подводя итог статьи, мы можем сделать вывод: только взвесив все достоинства и недостатки каждой избирательной системы, их возможные проявления в конкретных условиях страны, можно выбрать систему, оптимальную для этих конкретных условий.

Россия – Украина: Неспортивное соревнование по избирательному законодательству

Часть 1. Предварительные заметки²³⁰

Этими предварительными заметками я начинаю серию публикаций по сравнительному исследованию избирательного законодательства России и Украины. Данные публикации не являются частью какого-то проекта, это исключительно моя личная инициатива. Но они в значительной степени стали продолжением моей работы в составе экспертной, а затем и наблюдательской миссий на президентских выборах в Украине Европейской платформы за демократические выборы (ЕПДВ). Во многом поэтому я буду в основном опираться на Закон Украины «О выборах Президента Украины» – действие этого закона я видел на практике. Хотя, безусловно, анализу будут подвергаться и другие избирательные законы Украины.

Мне уже приходилось дважды писать об украинских выборах. Мои первые впечатления о президентской кампании были изложены в «Предварительных заметках о президентских выборах в Украине». Позже была статья «Если парламентским выборам быть – по какой системе украинцам выбирать?», в которой речь шла об избирательной системе для будущих выборов в Верховную Раду.

Сравнение наиболее эффективно и полезно, когда сравниваются объекты, имеющие много сходств, но и немало различий. И с этой точки зрения избирательное законодательство России и Украины (и более широко – выборы в России и Украине) – благодатное поле. Их полезно сравнивать не только в статике, но и в динамике. Вот несколько примеров. В обеих странах парламентские выборы проводились сначала по мажоритарной системе абсолютного большинства, затем по смешанной (параллельной) мажоритарно-пропорциональной системе, почти одновременно обе страны перешли на полностью пропорциональную систему (с единым округом и закрытыми списками), а затем было решено вернуться к смешанной (параллельной) системе – разница лишь в том, что Украина успела провести выборы по старой–новой системе, а России это еще предстоит. В обеих странах вначале допускались избирательные блоки, а затем они были запрещены. В обеих странах было голосование «против всех», но его позже отменили.

²³⁰ Опубликована в Интернете: <http://www.votas.ru/ukr-1.html>, 6.07.2014.

Есть и заметные различия. Особенно сильно отличаются правила формирования избирательных комиссий. Существенно различаются и условия регистрации кандидатов и партсписков: если Россия отказалась от избирательного залога в пользу сбора подписей, то Украина предпочла избирательный залог.

Хочется надеяться, что сравнение окажется полезным для законодателей обеих стран. Хотя состояние законодательной власти в России внушает пока мало оптимизма. В Украине такие исследования сейчас могут оказаться более востребованными: здесь есть понимание необходимости реформы избирательного законодательства.

Часть 2. Общее состояние законодательства²³¹

В Украине нет рамочного закона о выборах, аналогичного российскому Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав...». Это в значительной степени связано с унитарным характером украинского государства. Напомню, что Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...» первоначально был создан исключительно для того, что установить рамки для региональных законов о выборах, и только потом он стал законодательным актом, определяющим единые рамки для всех выборов, в том числе и федеральных.

В Украине действуют три избирательных закона: «О выборах Президента Украины», «О выборах народных депутатов Украины» (имеются в виду выборы депутатов Верховной Рады Украины) и «О выборах депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, местных советов и сельских, поселковых и городских глав» (касается выборов не только местных, по российским понятием, но и областных советов). Кроме того, есть законы «О Центральной избирательной комиссии» (в России такого закона нет; нормы, регулирующие деятельность ЦИК, содержатся в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав...») и «О Государственном реестре избирателей» (в России ведение регистра избирателей в небольшой степени регулируется федеральными законами «Об основных гарантиях избирательных прав...» и «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы», а в основном – подзаконными актами).

Отсутствие рамочного закона затрудняет установление единых процедур там, где такое единство желательно – в первую очередь в правилах голосования и подсчета голосов. Так, в украинских законах о президентских и парламентских выборах разные перечни оснований для

²³¹ Опубликована в Интернете: <http://www.votas.ru/ukr-2.html>, 7.07.2014.

признания бюллетеня недействительным. В законах о президентских и парламентских выборах (как и в российских законах) предусмотрено, что в избирательном бюллетене указываются место работы и должность кандидата, а закон о местных выборах требует указания только места работы (то есть не делается различий между, скажем, генеральным директором крупной компании и подсобным рабочим этой же компании).

В условиях отсутствия рамочного закона неудовлетворительно урегулированы вопросы, связанные с совмещением выборов. Так, при совмещении президентских и местных выборов (что имело место 25 мая 2014 года, например, в Киеве) составлялись отдельно списки избирателей по президентским выборам и отдельно по местным. Это увеличивало время выдачи бюллетеней, что приводило к очередям. При этом данные списки, хотя и составлялись одним и тем же органом, почему-то по-разному разделялись на книги, в результате некоторым избирателям приходилось получать президентские бюллетени у одного стола, а местные – у другого, что в еще большей степени увеличивало время получения бюллетеней.

В России лишь на выборах 1993 года правила изменялись в ходе избирательной кампании. Затем в рамочном законе была записана норма, согласно которой изменения, внесенные в закон после начала избирательной кампании, в этой кампании не действуют. В Украине такого запрета нет, и изменение закона в ходе избирательной кампании стало неприятной традицией. Так, в ходе последней президентской кампании в закон о выборах Президента изменения вносились семь раз, причем изменения, внесенные законом от 13 марта, были масштабными: изменены 90 статей (из 105), добавлены 9 новых статей и 5 статей исключены; фактически создана совершенно новая редакция закона. Впрочем, в такой возможности есть и свои плюсы: в данном случае без изменений закона досрочные выборы да еще в таких сложных условиях было бы трудно провести. А в России в результате данного запрета невозможно изменить положения закона, которые приводят или могут приводить к коллизиям, если они обнаружены после начала кампании. Так, в региональных законах довольно часто встречаются ошибки в методике пропорционального распределения мандатов – я обнаруживаю такие ошибки чуть ли не в каждой кампании.

В целом и Россия, и Украина нуждаются в стабильном и качественном избирательном законодательстве. Наилучшей формой такого законодательства следует считать избирательный кодекс. В Украине такой законодательный акт призван исчерпывающе регулировать прове-

дение всех выборов, в России (как федеративном государстве) – исчерпывающе регулировать федеральные выборы и рамочно – региональные и муниципальные. И в обеих странах уже существуют проекты избирательного кодекса. В России это проект Избирательного кодекса РФ, подготовленный под руководством автора этих строк в рамках общественного проекта, курируемого Ассоциацией «ГОЛОС». В Украине подготовлено несколько проектов Избирательного кодекса. Наиболее известен проект, подготовленный в 2009 году на грант Еврокомиссии большой рабочей группой под руководством тогдашнего депутата Юрия Ключковского.

И сегодня мы можем сопоставлять нормы не только текущего законодательства России и Украины, но и предложения, содержащиеся в проектах.

Часть 3. Избирательные комиссии²³²

Наиболее сильные различия между избирательным законодательством России и Украины – в системе избирательных комиссий.

В России большая часть избирательных комиссий действует на постоянной основе. Не только ЦИК, но и избирательные комиссии субъектов РФ, избирательные комиссии муниципальных образований, территориальные избирательные комиссии. Они формируются на пять лет (раньше – на четыре года) и за этот срок участвуют в проведении разных выборов. Так, избирательные комиссии субъектов РФ участвуют в проведении федеральных выборов и организуют региональные выборы, а также контролируют проведение муниципальных выборов. Территориальные избирательные комиссии (созданные на уровне муниципальных районов, городских округов без районного деления и районов в крупных городах) участвуют в проведении всех федеральных и региональных выборов. Избирательные комиссии муниципальных образований организуют муниципальные выборы. Чаще всего полномочия территориальной комиссии и комиссии муниципального образования совмещаются, и такая комиссия участвует в проведении всех выборов на своей территории.

С 2013 года постоянными в России стали и участковые избирательные комиссии. Временный статус остался только у окружных избирательных комиссий, но они чаще всего не формируются, а их полномочия передаются другим комиссиям.

²³² Опубликована в Интернете: <http://www.votas.ru/ukr-3.html>, 8.07.2014.

В Украине постоянной является фактически только ЦИК. Правда, закон предусматривает, что и территориальные комиссии действуют на постоянной основе. Но они (так же как окружные и участковые комиссии) формируются для проведения конкретных выборов уже в ходе избирательной кампании.

При этом комиссии, которые украинское законодательство именует территориальными (областные, районные, городские), участвуют только в проведении местных выборов на соответствующей территории. А на национальных выборах задействованы комиссии, именуемые окружными. Для выборов в Верховную Раду образуются 225 округов, и в каждом формируется окружная комиссия. И те же самые округа используются для территориальной организации президентских выборов. Таким образом, на национальных выборах действуют комиссии трех уровней: ЦИК – окружные – участковые.

Стоит отметить, что на выборах в Верховную Раду (в отличие от выборов в Государственную Думу) окружные комиссии не регистрируют кандидатов по одномандатным округам – эта функция возложена на ЦИК. Не очень представляю себе, как ЦИК справляется с регистрацией нескольких тысяч кандидатов, но понятно, что этим занимается аппарат, а не члены ЦИК.

Важнейшее различие – в порядке формирования избирательных комиссий. В российском законе записана норма: не менее половины членов комиссии с правом решающего голоса назначаются по представлению парламентских партий. Но одновременно действует более строгая норма: не более одного представителя от каждой партии. При этом в большинстве регионов парламентских партий всего 4. Это означает, что при числе членов комиссии 9 и более (а таких комиссий большинство) представителей парламентских партий оказывается меньше половины (к тому же одна из них – «партия власти»). Остальные места в комиссии достаются представителям этой же комиссии предыдущего состава, вышестоящей комиссии, общественных объединений, органов местного самоуправления и мифических собраний избирателей. В большинстве случаев это все люди, подконтрольные «партии власти». Независимость таких комиссий от власти остается только на бумаге.

В Украине провозглашен принцип, по которому избирательные комиссии формируются из участников избирательного процесса. На президентских выборах кандидатуры в комиссии предлагаются только кандидатами (во втором туре – только кандидатами, вышедшими во второй тур). На парламентских и местных выборах кандидатуры предлагаются

партиями. На парламентских выборах кандидатуры во все комиссии может предлагать любая партия, выдвинувшая хотя бы одного кандидата. На местных выборах – зарегистрированное местное отделение любой партии, имеющей намерение выдвинуть кандидатов. При этом представители парламентских партий получают гарантированное место в комиссии, а между остальными партиями (при избытке предложений) места разыгрываются по жребию.

Членов комиссий с правом совещательного голоса в Украине нет.

Руководящие посты в украинских избирательных комиссиях (председатель, зампред, секретарь) распределяются между партиями пропорционально числу поданных партиями кандидатур. В России такого правила нет, и, по данным анализа, большинство руководящих постов получают выдвиженцы либо «Единой России», либо непартийных субъектов выдвижения.

В России прекратить полномочия члена комиссии с правом решающего голоса сложно. Нужно либо его собственное желание, либо решение суда, либо какие-то чрезвычайные обстоятельства (типа потери гражданства). Партии парламентской оппозиции давно добиваются права менять членов комиссий по собственному произволу; в какой-то момент их в этом поддержал Дмитрий Медведев, но соответствующий законопроект застрял в Думе. И это хорошо. Инициаторы такой нормы думают, что она поможет им избавляться от членов комиссий, «продавшихся» власти. Но мой опыт показывает, что все будет наоборот: их будут вынуждать избавляться от наиболее принципиальных членов.

Украинское законодательство позволяет субъектам выдвижения кандидатур немотивированно менять членов комиссии в любой момент. И они этим правом активно пользуются. Так, на последних президентских выборах, по данным гражданской сети ОПОРА, состав окружных комиссий (по состоянию на 20 мая) был обновлен на 36%. Состав участковых комиссий после их формирования изменился не менее чем на треть, а в некоторых регионах и на половину.

В отдельных случаях замена членов комиссий прямо предписывается законом. Так, если кандидат выбывает из кампании, все назначенные им члены избирательных комиссий теряют полномочия – в том числе и те, кто стал председателем, зампредом или секретарем комиссии.

Идея, которая двигала украинскими законодателями, понятна: если избирательная комиссия сформирована из представителей разных конкурирующих сил, ни одна из этих сил не будет доминировать, и комис-

сия в целом окажется политически нейтральной. Но это в теории. А на практике так не всегда получается.

Впрочем, надо признать, что украинские избирательные комиссии все же менее ангажированы, чем российские. Тем не менее, их нейтральность часто оказывается под вопросом. Так, правило формирования комиссий из представителей кандидатов действовало еще на президентских выборах 2004 года, но это не спасло от манипуляций, из-за которых результаты второго тура пришлось отменять. Довольно серьезные скандалы при подведении итогов голосования произошли и на парламентских выборах 2012 года. А на выборах, проходивших 25 мая 2014 года, в ангажированности обвинялась Киевская городская комиссия, организовавшая выборы столичного мэра и Киевской городской рады. Основания для обвинений: первое место в бюллетене, которое получил список партии УДАР Виталия Кличко (при 35 списках, участвовавших в выборах) и попытка снятия с выборов мэра главного конкурента Кличко – Леси Оробец.

Почему же теория не срабатывает, и нейтралитета не получается? Похоже, все дело в членах, назначаемых «техническими» кандидатами и «техническими» партиями. То есть теми, которые изначально не рассчитывают на успех, а действуют в интересах других кандидатов или партий. Либо из идейных соображений, либо за деньги.

Этому есть подтверждения. Можно найти немало примеров, когда один и тот же человек на одних выборах назначался в комиссию от одной партии, а на других – от совсем иной. Зафиксированы и массовые случаи, когда в одной и той же кампании люди сначала предлагались в комиссии от одного кандидата, а потом – от другого (так, в частности, вычисляют «технических» кандидатов).

Есть и еще одно соображение. В Украине более 30 тысяч участковых комиссий. Набрать такое количество представителей под силу лишь нескольким наиболее массовым партиям. А некоторым кандидатам в Президенты, пожалуй, было сложно набрать даже 200 человек, чтобы закрыть все окружные комиссии. Тем не менее, они таких людей находили. Как мне сказали украинские коллеги, в стране уже сложился корпус «профессиональных» членов избирательных комиссий, которые предлагают свои услуги кандидатам и партиям, готовым за это платить (то есть они получают вознаграждение как от государства, так и от кандидата или партии).

При этом, решая не очень удачно проблему политического нейтралитета избирательных комиссий, украинцы совсем плохо решают про-

блему компетентности комиссий. Формирование комиссий в ходе избирательной кампании, постоянные замены членов комиссий приводят к тому, что значительная часть комиссий действует весьма неграмотно. Это замечено наблюдателями, это видно и при анализе электоральной статистики.

Есть ли вариант лучше, чем украинский? Я считаю лучшим тот вариант, который предложен в нашем проекте Избирательного кодекса РФ. Он предусматривает назначение 2/3 членов по представлению политических партий. Почему 2/3, а не 100% – это отдельный вопрос, который мы сейчас не будем обсуждать. Важнее другое – правила отбора кандидатур от партий.

Мы предлагаем четкий формализованный механизм, основанный на результатах предыдущих выборов. Причем результатов именно на той территории, где формируется комиссия. По этому механизму места в комиссии заполняются партиями в порядке убывания их результатов до исчерпания партийной квоты. Например, если партийная квота – 10 человек, то в Избирательной комиссии Иркутской области места получают «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Гражданская платформа», «Справедливая Россия», КПСС, «Коммунисты России», РЭП «Зеленые», «Яблоко» и «Патриоты России». А в Избирательной комиссии Смоленской области – «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия», Российская партия пенсионеров за справедливость, КПСС, «Родина», «Гражданская платформа», «Патриоты России» и «Коммунисты России».

Такое решение имеет два плюса. Во-первых, партии, получающие достаточную поддержку избирателей на данной территории, обычно нацелены на реальную конкурентную борьбу, а не на подыгрывание «большому брату». Во-вторых, этим партиям легче набрать членов комиссий из своих сторонников, а не из «профессионалов» или креатур администрации.

При такой системе избирательные комиссии резонно формировать на постоянной основе. И, конечно, желательно существенно ограничить возможности замены членов комиссий.

Часть 4. Выдвижение и регистрация кандидатов и партсписков²³³

Как в России, так и в Украине кандидаты могут выдвигаться партиями, а также путем самовыдвижения. Правда, в России нет самовыдвижения на выборах глав регионов (кроме Москвы и Кировской облас-

²³³ Опубликована в Интернете: <http://www.votas.ru/ukr-4.html>, 8.07.2014.

ти), но в Украине вообще нет выборов глав регионов. Списки кандидатов в обеих странах выдвигаются только партиями.

Условия регистрации кандидатов и партсписков в России последнее время часто меняются. До 2012 года в заявительном порядке регистрировались только кандидаты и списки парламентских партий (заявительный порядок может также устанавливаться региональным законодателем для выборов муниципальных депутатов при средней норме представительства не более 10 тыс. избирателей). В 2012–2013 году заявительный порядок был распространен на все партии. Сейчас на выборах депутатов вновь в заявительном порядке регистрируются кандидаты и списки небольшого числа партий – перечень таких льготников для каждого выборов свой, но пока реально в нем от 5 до 8 партий. На президентских выборах по-прежнему льготу имеют только парламентские партии, на губернаторских выборах льготу не имеет никто, на выборах мэров пока льгота у всех партий.

Самовыдвиженцы и кандидаты от партий, не имеющих льготу, должны собирать подписи избирателей (на губернаторских выборах выдвиженцы от партий – подписи муниципальных депутатов, а самовыдвиженцы – подписи и депутатов, и избирателей). Венецианская комиссия рекомендует не требовать подписи более 1% избирателей, но в России эту рекомендацию игнорируют.

Так, на президентских выборах в 2000, 2004, 2008 и 2012 годах требовалось собрать 2 миллиона подписей, что составляло примерно 1,8% от числа российских избирателей. После выборов 2012 года это требование было уменьшено: до 300 тыс. для самовыдвиженцев и 100 тыс. для выдвиженцев непарламентских партий. Но будут ли эти нормы действовать на ближайших президентских выборах, предсказать невозможно.

На региональных и муниципальных выборах рамочный федеральный закон до 2012 года разрешал региональному законодателю требовать до 2% подписей, и во многих регионах требовали именно 2% (в остальных чаще всего 1%). В 2012 году было установлено единое требование: 0,5%. Но в 2014 году 0,5% было оставлено для муниципальных выборов и партсписков на региональных выборах, а для одномандатников на выборах в Госдуму и региональные парламенты число подписей поднято до 3%. И только для партсписков на выборах в Госдуму требования более мягкие – 200 тыс. (0,2% от числа избирателей), а в 2011 году было даже 150 тыс.

Но дело не только в количестве подписей, но и в правилах их проверки и выбраковки. Они столь жесткие и несправедливые, что зачастую через этот фильтр проходит менее половины кандидатов, представивших подписи, а иногда «заворачиваются» вообще все кандидаты.

В Украине в настоящее время все кандидаты и списки регистрируются на равных основаниях – через избирательный залог.

На президентских выборах залог составляет 2,5 млн. гривен (такой же залог был и в 2010 году). Курс гривны в последние два месяца – примерно 2,9 руб., то есть в пересчете на рубли залог составляет 7,25 млн.

На выборах в Верховную Раду залог для партсписков составлял 2 000 минимальных размеров заработной платы, а для одномандатников – 12 минимальных размеров заработной платы.

На местных выборах размер залога определен как удвоенный размер минимальной месячной заработной платы на каждые 100 тыс. избирателей. В 2014 году минимальная месячная заработная плата установлена в 1218 гривен. Так, для Киева, где 2 138 тыс. избирателей, получается примерно 26 тыс. гривен (в пересчете на рубли – примерно 75 тыс.).

В России залог был отменен в 2009 году, а на президентских выборах его никогда не было. Размер залога устанавливался достаточно произвольно (формально он был привязан к «потолку» избирательного фонда, но реально в этой связке определяющим был именно размер залога), но обычно он был существенно выше украинского. Так, на выборах в Госдуму в 2007 году залог составлял 60 млн. руб., на выборах мэра Москвы в 2003 году – 4,5 млн. руб., а на выборах региональных парламентов в некоторых регионах залоговые суммы для партий в общерегиональном округе были такие: в Томской области в 2007 году – 9 млн. руб., во Владимирской области в 2009 году – 12,3 млн. руб., в Краснодарском крае в 2007 году – 30 тыс. руб., в Санкт-Петербурге в 2007 году – 90 тыс. руб.

Украинские эксперты, с которыми я разговаривал, высказывали мнение, что залог на президентских выборах слишком большой – по сравнению с другими европейскими странами. Но я здесь с ними не могу согласиться. Нужно оценивать результат: сколько кандидатов регистрируется.

В Украине в президентских выборах участвует большое число кандидатов: в 2004 году – 24, в 2010 году – 18, в 2014 году – 21. При этом на последних выборах 11 кандидатов получили менее 1%, из них 5 –

менее 0,1%. В Киеве 25 мая на выборах мэра было 19 кандидатов; на выборах городской рады – 35 списков.

Это, безусловно, лучше, чем в России на президентских выборах 2008 и 2012 годов, в которых участвовало соответственно всего четыре и пять кандидатов; при этом в 2008 году было отказано бывшему главе правительства, а в 2012 году – ветерану президентских кампаний, лидеру партии, получившей на выборах более 2 млн. голосов.

Но все же такое большое число кандидатов, с моей точки зрения, не оптимально. Большое число кандидатов запутывает избирателя, затрудняет проведение полноценных теледебатов, мешает основным кандидатам доносить свои программы до избирателей. О проблемах, которые создаются при этом с составами избирательных комиссий, я писал в предыдущей статье.

Оптимальным я бы считал 7–9 кандидатов, поскольку психологи давно отметили, что человек способен одновременно держать в памяти 7–9 объектов. При этом отклонение в большую сторону лучше, чем в меньшую, так что 9–12 кандидатов – это нормально. Больше – уже избыток (еще раз обращаю внимание, что на президентских выборах 25 мая более 1% получили как раз 10 кандидатов).

Так что я бы рекомендовал украинцам размер залога увеличить. Но с одной важной поправкой. Дело не только в размере залога. Украинский закон предусматривает, что залог возвращается только победителю (если выборы прошли в один тур), либо обоим кандидатам, вышедшим во второй тур. То есть демонстрируется одинаковое отношение к Юлии Тимошенко, получившей 12,8%, и Зоряну Шкиряку, за которого голосовало 0,02% избирателей. На выборах по спискам залог возвращается только партиям, получившим мандаты.

В России, когда применялся залог, было не так. Залог возвращался кандидатам, получившим более 5%, и партиям, за списки которых голосовало более 3% (когда на выборах в Госдуму барьер подняли до 7%, порог возврата залога был увеличен до 4%).

Полагаю, что российский вариант правильнее. Он стимулирует к участию в выборах серьезных кандидатов, которые имеют хорошие шансы вернуть залог. Именно с учетом такой поправки можно рекомендовать увеличить размер залога, чтобы затруднить участие в выборах несерьезных кандидатов.

Часть 5. Предвыборная агитация²³⁴

Предвыборная агитация – тема почти необъятная. Я остановлюсь только на четырех проблемах, с которыми столкнулся на президентских выборах в Украине.

1. Теледебаты

Закон Украины «О выборах Президента Украины» не предусматривает обязательного проведения теледебатов между кандидатами до первого тура голосования. При этом статья 62 данного закона допускает проведение таких дебатов по инициативе телекомпании, но с соблюдением довольно жестких условий. Они могут проводиться за счет средств избирательных фондов кандидатов, и в одной передаче цикла теледебатов могут принимать участие не более двух кандидатов (последнее требование фактически невыполнимо при нечетном числе кандидатов).

Тем не менее, Первый национальный канал при активном и определяющем участии ряда общественных организаций организовал цикл из семи передач, которые были названы «национальными дебатами». Они проводились по вечерам в пятницу, субботу и воскресенье (последняя передача была в последнюю пятницу перед днем голосования). В них приняли участие 20 кандидатов (из 21), в каждой передаче (кроме одной) участвовали по три кандидата, которым были созданы равные условия. Передачи получились достаточно содержательными и, безусловно, помогли избирателям сделать осознанный выбор, но они не соответствовали требованиям закона.

В России дебаты обязательно проводятся в рамках бесплатного эфирного времени. Никаких ограничений по числу участников нет (не считая требования «больше одного»). Но при этом действуют нормы, фактически ограничивающие время дебатов. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...» предусматривает, что общий объем эфирного времени, которое каждая общероссийская государственная организация телерадиовещания предоставляет для проведения предвыборной агитации, должен составлять на каждом из каналов не менее 60 минут по рабочим дням – в течение последних четырех недель кампании. При этом на дебаты должно отводиться не менее половины этого времени. Однако оговорено, что если на каждого кандидата или каждое избирательное объединение придется более 60 минут эфирного времени, общий объем эфирного времени, которое каждая организация телерадиовещания предоставляет для проведения агитации, со-

²³⁴ Опубликовано в Интернете: <http://www.votas.ru/ukr-5.html>, 15.07.2014.

кращается и должен составлять 60 минут, умноженных на количество кандидатов или избирательных объединений. Есть также норма о том, что предоставляемое эфирное время должно приходиться на период, когда телепередачи собирают наибольшую аудиторию.

Вот как, например, это происходило на выборах в Госдуму 2011 года, в которых участвовали 7 партий. «Первый канал» организовал 14 передач дебатов по 17 минут (семь утром с 7:00 по 7:17 и семь вечером с 18:15 по 18:32). В каждой участвовали две партии. Каждая партия участвовала в четырех передачах. Комбинаторика нам говорит, что 7 партий образуют 21 пару, так что все пары реализоваться не могли, но при этом некоторые пары встречались дважды.

Канал «Россия-1» организовал 7 передач по 52 минуты (с 22:50 до 23:42). В каждой тоже участвовали две партии. Каждая партия участвовала в двух передачах.

Насчет прайм-тайма – большие сомнения, особенно у «Первого канала». Эффективность таких дебатов – тоже большой вопрос.

Видимо, оптимальный формат дебатов должны разрабатывать эксперты и общественность, и только после этого он должен фиксироваться в законе.

2. Социальная реклама

Мы помним, как на выборах в Госдуму 2011 года предвыборные плакаты «Единой России» были схожи до степени смешения с информационными плакатами Мосгоризбиркома и «социальной рекламой» московской мэрии. Подобные технологии применялись и в ряде региональных выборов.

Нечто аналогичное наблюдалось и в Украине на президентских выборах 25 мая. Накануне дня голосования и в день голосования в глаза бросались баннеры «социальной рекламы», призывающие принять участие в выборах. При этом часть плакатов была оформлена в стиле агитации за Порошенко («время жить по-новому»), другая часть – в стиле агитации за Тимошенко («только сильный лидер восстановит мир»).

По сути такая «социальная реклама» является скрытой агитацией, не оплаченной из избирательного фонда и к тому же обходящей установленные законом временные запреты. Необходимо в законе предусмотреть нормы, препятствующие появлению такой рекламы.

3. «Дни тишины»

В Украине, как и в России, агитация запрещена в день голосования и накануне дня голосования.

Но в России в законе сказано: «Агитационные печатные материалы (листочки, плакаты и другие материалы), ранее размещенные в установленном федеральным законом порядке на зданиях и сооружениях, за исключением зданий, в которых размещены комиссии, помещения для голосования, и на расстоянии не менее 50 метров от входа в эти здания, сохраняются в день голосования на прежних местах». Поскольку в понятие «агитационные печатные материалы» включаются и материалы, размещенные на уличных рекламных конструкциях (билборды, растяжки и т.п.), то и они сохраняются в день голосования на прежних местах, продолжая воздействовать на избирателей.

В Украине действует противоположная норма: предвыборные агитационные материалы должны сниматься с 24 часов последней пятницы, предшествующей дню выборов, соответствующими службами местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Это требование легко выполнимо в отношении агитационных материалов, размещенных на уличных рекламных конструкциях. И, по моим киевским наблюдениям, в отношении таких материалов оно было выполнено в ночь на 24 мая. Однако в отношении агитационных листовок, наклеенных на столбах, зданиях и иных объектах, требование снять не было повсеместно выполнено, и они во многих местах продолжали висеть в том числе и в день голосования.

Скорее всего, требование о снятии всех наклеенных печатных агитационных материалов нереалистично, в связи с чем его лучше исключить из закона. Эти материалы (в отличие от крупных билбордов и т.п.) в день голосования уже не оказывают существенного влияния на избирателей, а выборочное их удаление оказывает, скорее, негативный эффект, создавая угрозу нарушения равенства кандидатов. Ну а билборды снять не проблема: они размещаются по договору на определенный срок, и их снимают сами фирмы, владеющие конструкциями.

Поэтому оптимальным мне представляется тот вариант, который записан в нашем проекте Избирательного кодекса РФ: агитация на уличных рекламных конструкциях должна быть снята перед «днем тишины», а материалы, самостоятельно размещенные кандидатами и партиями, сохраняются на прежних местах.

4. Подкуп избирателей

И российский и украинский законы запрещают подкуп избирателей. Но в формулировках есть заметные различия.

Так, в украинском законе подкупом называется в том числе предоставление избирателям безвозмездно товаров, услуг, работ, сопровождающееся призывами или предложениями голосовать или не голосовать за определенного кандидата или упоминанием его имени.

В российском законе запрещается при проведении предвыборной агитации бесплатно распространять любые товары, за исключением печатных материалов (в том числе иллюстрированных) и значков, специально изготовленных для избирательной кампании. Запрещено также предоставлять безвозмездно услуги.

По-видимому, украинская формулировка с «упоминанием имени» – удачная. Ведь если просто раздают товары без агитации, но со словами «это вам от такого-то», либо в пакет с товаром вкладывают визитку кандидата, не всегда можно признать такие действия предвыборной агитацией.

Не проста и ситуация с исключением из перечня товаров, которые запрещено раздавать, печатных материалов и значков – как отмечено выше, такое исключение есть в российском законе и нет в украинском. На первый взгляд кажется, что украинский закон запрещает раздавать даже листовки. Но если вспомнить из курса политэкономии, что товар – это вещь, предназначенная для продажи и имеющая потребительскую стоимость, то, получается, что в украинском законе написано правильнее. Листовки и значки с портретом кандидата для продажи не предназначены и потребительской стоимости не имеют. Зато если кандидат вздумает раздавать напечатанные специально к выборам иллюстрированные книги, которые обычно относят к подарочным изданиям, его по российскому закону нельзя будет обвинить в подкупе. А недавно один кандидат из Подмосковья всех озадачил, напечатав кружки на 3D-принтере. Тоже получается «печатная» продукция.

С бесплатными услугами ясности как не было, так и нет. Вот, скажем, гражданская сеть ОПОРА, перечисляя нарушения на президентских выборах 25 мая, относит к ним и бесплатный подвоз избирателей на встречу с кандидатом. А я не вижу здесь подкупа. Услуга, как и товар, должна иметь самостоятельную ценность для избирателя. А подвоз на встречу – это не услуга, а элемент организации этой самой встречи.

В общем, закон законом, а без разъяснений не обойтись.

Но есть в украинском законе сногшибательный запрет: «Запрещается заключение с избирателями за счет средств избирательного фонда платных договоров на проведение предвыборной агитации». Понятно, из-за чего он возник – мы тоже знаем технологию, при которой избира-

телю вручаются деньги якобы за агитационную работу, но фактически – за голосование в пользу кандидата. Однако для кандидата на должность Президента Украины избирателем является любой гражданин Украины, и потому непонятно, как можно запретить кандидату заключать такие договора с теми гражданами, которые реально занимаются его предвыборной агитацией.

Часть 6. Регистрация избирателей²³⁵

И в России, и в Украине учет избирателей осуществляется с помощью электронных баз данных.

В России действует регистр избирателей, являющийся частью ГАС «Выборы». При этом в Федеральном законе «О Государственной системе Российской Федерации «Выборы» регистр избирателей вообще не упоминается. В Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» сказано: «регистр избирателей, участников референдума – информационный ресурс ГАС "Выборы", содержащий совокупность персональных данных об избирателях, участниках референдума». Регистр избирателей формирует и ведет ЦИК РФ совместно с избирательными комиссиями субъектов РФ.

В соответствии с данным законом регистрацию (учет) избирателей осуществляют главы местных администраций (в городе федерального значения – руководители территориальных органов исполнительной власти города). Именно к ним должна поступать информация о прибытии и выбытии граждан из органов внутренних дел, ЗАГСов, военкоматов, органов уголовно-исполнительной системы и судов. А уж они обязаны не реже чем один раз в месяц передавать полученные сведения в избирательную комиссию субъекта РФ для формирования и ведения регистра избирателей.

Все остальные детали ведения регистра избирателей регулируются не законом, а положением о государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума, которое утверждается ЦИК РФ.

В Украине действует Закон Украины «О государственном реестре избирателей». Согласно этому закону, «Государственный реестр избирателей – автоматизированная информационно-телекоммуникационная система, предназначенная для хранения, обработки данных, которые содержат предусмотренные этим Законом сведения, и пользования ими,

²³⁵ Опубликована в Интернете: <http://www.votas.ru/ukr-6.html>, 22.07.2014.

созданная для обеспечения государственного учета граждан Украины, имеющих право голоса согласно статье 70 Конституции Украины».

Реестр ведется в электронной форме с единой централизованной базой данных, которая содержит персональные данные всех избирателей Украины. Распорядителем Реестра является Центральная избирательная комиссия. Органами ведения Реестра являются структурные подразделения аппаратов районных государственных администраций, исполнительные органы городских и районных советов, структурные подразделения исполнительных органов городских советов. Региональными органами администрирования Реестра являются структурные подразделения аппарата областной или городской государственной администрации.

Лицо, которое приобрело право голоса, или лицо, которое имеет право голоса, однако обнаружило, что оно не включено в Реестр, может по собственной инициативе обратиться в орган ведения Реестра по месту своего проживания на территории Украины по поводу своего включения в Реестр. Каждый избиратель в случае изменения его персональных данных может лично обратиться в орган ведения Реестра в соответствии со своим избирательным адресом с заявлением о внесении изменений в его персональные данные в Реестре.

Однако в основном обновление Реестра осуществляется ежемесячно на основании сведений, подаваемых органами регистрации граждан, ЗАГСами, командирами воинских частей, судами, учреждениями исполнения наказаний, центрами учета бездомных лиц, дипломатическими учреждениями, Министерством обороны, органами здравоохранения и социальной защиты.

Закон предусматривает контроль за ведением Реестра со стороны парламентских партий. Один раз в год, а также не позднее чем за 60 дней до дня голосования на выборах Президента Украины, выборах народных депутатов Украины, всеукраинском референдуме, очередных местных выборах по письменному обращению политической партии распорядитель Реестра подает представителю этой партии заверенную цифровой подписью электронную копию базы данных Реестра. Распорядитель Реестра обеспечивает защиту электронных копий базы данных Реестра от несанкционированного использования. Политическая партия может использовать предоставленную ей копию базы данных Реестра только для осуществления в порядке публичного контроля проверки полноты и достоверности персональных данных Реестра с соблюдением требований законодательства Украины. Политическим партиям запре-

щается самостоятельно изготавливать электронные копии базы данных Реестра.

Важное отличие украинской системы от российской – в порядке составления списков избирателей и работы с ними. Сначала органы ведения Реестра составляют предварительные списки избирателей и передают их участковым комиссиям не позднее чем за 16 дней до дня голосования. Участковая комиссия на следующий день после получения предварительного списка предоставляет его для общего ознакомления. Гражданин имеет право не позднее чем за 5 дней до дня голосования обратиться в соответствующую участковую избирательную комиссию **или непосредственно в орган ведения Реестра** или суд по местонахождению избирательного участка относительно допущенных при составлении предварительного списка избирателей **неправильностей**, в том числе невключения, неправильного включения или исключения из списка избирателей его **или других лиц**. Если заявление подано в участковую комиссию, то она направляет принятое по заявлению решение безотлагательно в орган ведения Реестра.

Также в орган ведения Реестра не позднее чем за 10 дней до дня голосования упомянутые выше органы передают сведения об изменениях, касающихся избирателей. Орган ведения Реестра вносит в Реестр все необходимые изменения и не позднее чем за 5 дней до дня голосования создает уточненные списки избирателей, которые не позднее чем за 2 дня до дня голосования передаются участковым комиссиям.

Таким образом, сами участковые комиссии не вносят изменения в список избирателей, за исключением последних дней, когда они уже получили уточненный список. И вносить изменения в уточненный список они могут только на основании решений суда или сообщений органа ведения Реестра. В день голосования изменения в список избирателей вносить нельзя, можно лишь исправлять неточности и технические описки (неправильное написание фамилии, имени, отчества, даты рождения, номера дома, квартиры – в случае если, несмотря на такие технические описки, понятно, что в список избирателей включен именно тот избиратель, который прибыл на избирательный участок для голосования).

Орган ведения Реестра одновременно с предварительным списком избирателей изготавливает именные приглашения, которые участковые комиссии должны доставить избирателям.

В Украине в настоящее время нет ни досрочного голосования, ни открепительных удостоверений. Но избиратель, который не может в

день голосования проголосовать на своем участке, имеет право не позднее чем за 5 дней до дня голосования подать заявление на временное изменение места голосования в орган ведения Реестра (либо по местонахождению указанного им избирательного участка, либо по своему избирательному адресу) – таким образом, он включается в список избирателей органом ведения Реестра. Однако порядок такого изменения регулируется не законом, а инструкцией Центризбиркома.

В России закон также предусматривает подобный порядок (не позднее чем за 3 дня до дня голосования). Однако в российском законе нет четкости. Формально это право относится только к избирателям, находящимся в местах временного пребывания, работающим на предприятиях с непрерывным циклом работы и занятым на отдельных видах работ, где невозможно уменьшение продолжительности работы (смены), а также избирателям из числа военнослужащих, находящимся вне места расположения воинской части. Однако на практике иногда оно применяется более широко. Кроме того, такие избиратели включаются в список решением участковой комиссии, которая обязана передать об этом информацию (через вышестоящие комиссии) в участковую комиссию по месту регистрации избирателя, чтобы та его из своего списка вычеркнула. Этот механизм на практике работает плохо, что признает и ЦИК РФ, к тому же он допускает возможность злоупотреблений (например, включение избирателя в список в день голосования с оформлением заявления задним числом).

По нашему мнению, временное изменение места голосования по предварительно поданному заявлению может быть более удобным, надежным и контролируемым механизмом, чем открепительные удостоверения. Однако для этого нужно предусмотреть в законе обязанность избирательных комиссий (или органов ведения Реестра) публиковать до дня голосования по каждому избирательному участку информацию о числе избирателей, изменивших место голосования. Такие нормы предусмотрены нашим проектом Избирательного кодекса РФ.

Что касается украинской практики, то до создания Реестра, в 2006 и 2007 годах, в отчетах миссий ЭНЭМО отмечалось крайне низкое качество списков избирателей – как отсутствие многих избирателей (и даже целых домов) в списках, так и двойной учет, который мог позволять избирателю голосовать неоднократно. Реестр был создан к выборам 2010 года. Тем не менее, в отчете миссии ЭНЭМО 2010 года отмечалось, что «точность списков избирателей продолжает оставаться проблемой и на этих выборах». В 2012 году ситуация была лучше, но и тогда на 16%

участков отмечались случаи, когда избиратели не находили себя в списках.

Сейчас, по общей оценке, учет избирателей ведется удовлетворительно. Тем не менее, как отмечено миссией ЭНЭМО на выборах 25 мая 2014 года, на некоторых участках (2%) значительное количество людей не смогло проголосовать из-за неточности в списке избирателей.

В протоколе ЦИК о результатах выборов Президента Украины 25 мая 2014 года значатся 34 214 652 избирателя, внесенных в списки избирателей на избирательных участках. В это число, очевидно, не входят избиратели, проживающие в Автономной Республике Крым и г. Севастополе, где избирательные участки не были созданы. На сайте ЦИК дано «ориентировочное количество избирателей» – 35 500 913, по-видимому, без зарубежных избирателей, но с избирателями Крыма и Севастополя. Последних ЦИК насчитала соответственно 1 508 838 и 301 806, без них получается 33 690 269. Если из числа избирателей, указанных в протоколе ЦИК, вычесть 474 046 избирателей, внесенных в списки на зарубежных участках, получается 33 740 606. Таким образом, разница между данными с сайта ЦИК и из протокола ЦИК составляет 50 337 избирателей (0,1%). Разница небольшая, но тем не менее непонятно, откуда она взялась.

В России ситуация с учетом гораздо хуже. Так, по данным учета на 1 января 2012 года на территории Российской Федерации числилось 108 137 957 избирателей. Однако в итоговых данных по выборам в Государственную Думу 4 декабря 2011 года без учета зарубежных участков значилось 108 900 782 избирателей, а по выборам Президента РФ 4 марта 2012 года также без учета зарубежных участков – 109 400 670 избирателей. Разница соответственно 762 825 и 1 262 713 человек (или 0,7% и 1,2%).

Часть 7. Голосование²³⁶

1. Избирательные участки и помещения для голосования

В России по закону максимальное число избирателей на участке – 3000. В Украине – 2500. Среднее число избирателей на один участок в России около 1100 человек, в Украине примерно столько же. Если же сравнивать столицы, то в Москве (без новых территорий) среднее число избирателей на участок около 2100 человек, а в Киеве чуть меньше – примерно 2000.

²³⁶ Опубликовано в Интернете: <http://www.votas.ru/ukr-7.html>, 6.08.2014.

Полагаю, что и 3000, и 2500 – это слишком много. В проекте Избирательного кодекса РФ предлагается установить ограничение в 2000. Напомню, что норма в 3000 действовала еще в СССР, когда и выдача бюллетеней, и подсчет голосов не требовали много времени, поскольку не нужно было соблюдать строгие процедуры. Наше предложение о снижении максимума до 2000 было одобрено в заключении РОИИП, в котором отмечено, что установленное в России максимальное число избирателей на участке является одним из самых больших в мире.

В российском законе нет четких требований к размеру помещений для голосования. В украинском записано, что помещение для голосования для малого избирательного участка (с количеством избирателей до 500 человек) должно иметь площадь не менее 50 кв. м, среднего (от 500 до 1500 избирателей) – не менее 75 кв. м, большого (более 1500 избирателей) – не менее 90 кв. м.

Я пытался оценить площадь помещения для голосования в Киеве, где я присутствовал на окончании голосования и подсчете голосов. Участок большой – 2189 избирателей. Помещение для голосования расположено на первом этаже поликлиники, то есть это в основном длинный коридор. Площадь у меня получилась около 200 кв. м, и этого было мало – перед окончанием голосования стояла длинная очередь, было тесно и душно.

Украинский закон также оговаривает число кабин для тайного голосования. Для малых участков их должно быть не менее 2, для средних – не менее 4, для больших – не менее 6.

2. Информация о кандидатах

Российский закон предусматривает размещение в помещении для голосования информационного стенда. На нем, в частности, должны быть «биографические данные кандидатов в объеме, установленном комиссией, организующей выборы, но не меньшем, чем объем биографических данных, внесенных в бюллетень». Более подробно закон об этом не говорит. По традиции избирательная комиссия, регистрирующая кандидатов, издает сводный плакат с информацией обо всех зарегистрированных кандидатах.

Украинский закон предусматривает, что в помещении для голосования размещаются информационные плакаты кандидатов на пост Президента Украины. Эти плакаты содержат предвыборную программу кандидата объемом до 12 тыс. печатных знаков.

Такое положение сомнительно как с технологической, так и с юридической точки зрения. При наличии большого числа кандидатов плака-

ты занимают в помещении для голосования слишком много места. При этом плакаты одних кандидатов оказываются в более удобных для ознакомления избирателями местах, чем плакаты других, что создает неравенство кандидатов – именно это я наблюдал на избирательном участке в Киеве. Объем содержащейся в плакатах информации таков, что никто из избирателей не в состоянии прочитать их все на избирательном участке.

Но главное – предвыборные программы кандидатов являются по сути агитационными материалами – при том, что в день голосования агитация запрещена. В России в середине 1990-х сводные плакаты тоже содержали программы кандидатов. Тогда еще большинство кандидатов не были особенно искушены в политтехнологиях, но элементы агитации в их программах уже были заметны. В программах кандидатов в Президенты Украины тоже легко было увидеть элементы агитации.

3. Подготовка к голосованию

В украинском законе подготовке к голосованию посвящена отдельная статья. Подготовка к голосованию имеет статус заседания участковой комиссии, это значит, что действия протоколируются, а также нет неясностей с допуском наблюдателей.

Важная норма: заседание и соответственно все действия могут начинаться не ранее чем за 45 мин до начала голосования. Тем самым наблюдатели, пришедшие на участок в 7:15, могут быть уверены, что они никакие действия не пропустили.

Еще один существенный момент: все бюллетени, находящиеся в сейфе, выдаются под роспись членам УИК, в том числе тем, кто будет проводить выездное голосование. В сейфе не должно оставаться ни одного бюллетеня.

4. Ящики для голосования

Ящики для голосования (в просторечье – урны) по украинскому закону изготавливаются из прозрачного материала. Это положение в украинском законе существует давно (как минимум с 2009 года). В России аналогичное требование появилось в законе только в декабре 2013 года (впрочем, ЦИК России еще в 2009 году принял решение о постепенном переходе на урны из полупрозрачного материала, а в начале 2012 года этот процесс ускорился).

По украинскому закону малый избирательный участок должен иметь не менее 2 больших (стационарных) и 2 малых (переносных) урн, средний – не менее 3 больших и 2 малых, большой – не менее 4 больших и 3 малых. В российском законе количество стационарных ящиков

не оговаривается, а переносных должно быть: для участка, где менее 500 избирателей, – 1, от 500 до 1000 – 2, более 1000 – 3 (с возможностью увеличения на 1 при определенных условиях).

На избирательном участке, где я присутствовал, урны были опечатаны номерными одноразовыми пломбами. Однако в законе такого требования нет. Соответственно нет и требования, без которого использование таких пломб имеет мало смысла: чтобы номер пломбы при опечатывании фиксировался в журнале или протоколе УИК и при вскрытии пломбы ее номер сверялся с данной записью.

Важное требование украинского закона: в каждую урну после ее опечатывания опускается контрольный лист, в котором указываются номер округа, номер избирательного участка, время его вбрасывания в избирательную урну. На листе ставятся подписи председателя, заместителя председателя, секретаря и других членов УИК, официальных наблюдателей, а также печать комиссии.

В переносной ящик еще один контрольный лист должен опускаться перед выходом членов УИК на выездное голосование. В нем указываются номер избирательного ящика, время выхода (час и минуты) членов УИК, количество полученных ими бюллетеней, фамилии членов УИК, которым выданы бюллетени. Контрольный лист также подписывается членами УИК и по желанию наблюдателями, и подписи скрепляются печатью.

В случае отсутствия в урне при ее вскрытии контрольного листа, или если лист будет признан комиссией недостоверным, избирательные бюллетени в этой урне признаются не подлежащими учету.

Понятно, что эти нормы призваны воспрепятствовать подмене урн. Один из участников нашей миссии высказал сомнение в необходимости таких контрольных листов при наличии номерных пломб (он также отметил, что проблема подмены актуальна только для переносных урн). Тем не менее, сама процедура не трудоемка, поэтому ее можно приветствовать как дополнительную защиту.

Украинский закон предусматривает, что переносные урны должны лежать в помещении для голосования прорезью вниз. Я был свидетелем последствий невыполнения данной нормы: кто-то из избирателей опустил бюллетени в переносную урну. Благо она была пустая, ее не использовали для выездного голосования. Но потом у комиссии была проблема, как правильно все оформить.

5. Бюллетени и контрольные талоны

Одно из главных отличий украинского закона в части голосования – наличие у бюллетеней отрывных контрольных талонов. Член УИК при выдаче бюллетеня вписывает в контрольный талон свою фамилию, инициалы, расписывается и проставляет номер, под которым избиратель внесен в список избирателей на участке. Избиратель также расписывается на контрольном талоне. После этого член УИК отделяет от избирательного бюллетеня контрольный талон и выдает бюллетень избирателю. Контрольные талоны хранятся у соответствующих членов УИК.

После окончания голосования члены УИК подсчитывают контрольные талоны. Потом они сверяют число талонов с числом отметок в списке избирателей. В случае несоответствия составляется акт с указанием установленной причиной такого несоответствия. После этого комиссия должна принять решение об установлении общего количества избирателей, получивших избирательные бюллетени. Иными словами, она должна определить, какое число считать достоверным – число талонов или число отметок в списке.

Мое отношение к данным нормам изначально было весьма скептическим. Они требуют довольно значительных затрат времени как при выдаче бюллетеней (из-за чего в том числе возникают очереди), так и при подсчете голосов. При этом нет ясности, от чего же они предохраняют. Понятно, что теоретически они должны препятствовать вбросу. Но если члены комиссии независимы от председателя (или неформального куратора) плюс есть качественное наблюдение, то достаточно и других норм, хотя бы сверки бюллетеней в урнах и отметок в списке. В противном случае и талоны не помогут: их тоже подсчитают «как надо». В общем, соотношение затрат и гарантий явно не в пользу последних.

Однако в ночь на 26 мая мое отношение к контрольным талонам немного улучшилось. У комиссии, в которой я присутствовал при подсчете голосов, подсчитанное число отметок в списке не сходилось с разностью между числом полученных комиссией и погашенных бюллетеней – по всем четырем бюллетеням. А число талонов – сошлось с этой разностью. Очевидно, что ошибиться при подсчете талонов труднее, чем при подсчете отметок в списке. И с этой точки зрения талоны могут быть полезны. Но все равно остается вопрос о соотношении затрат и пользы. Может быть, не нужно так много вписывать в талон?

6. Проведение голосования

Вот несколько норм украинского закона о проведении голосования, на которые стоит обратить внимание.

С избирателем при выдаче бюллетеня работают два члена УИК. Один находит его в списке и дает ему расписаться в списке, другой выдает бюллетень (отрывая при этом контрольный талон и делая отметки в талоне). Возможно, это немного увеличивает трудоемкость процесса выдачи бюллетеней (а, может быть, и не увеличивает), зато осложняет выдачу бюллетеней лицу, не имеющему права голосовать на данном участке (иными словами, осложняет «круизное голосование»).

Запрещены фотографирование, видеофиксация любым способом результатов волеизъявления избирателей в кабине для тайного голосования.

Наблюдателю запрещено мешать членам избирательной комиссии физически – это выгодно отличается от российской нормы, которую члены (точнее – председатели) УИК могут толковать весьма широко, запрещая, например, наблюдателю перемещаться по участку.

Работники правоохранительных органов могут осуществлять охрану правопорядка в день голосования и при подсчете голосов только за пределами помещения для голосования. В случае возникновения фактов нарушений правопорядка председатель, заместитель председателя или секретарь комиссии может их вызвать исключительно для совершения действий по восстановлению правопорядка и на время, необходимое для таких действий.

7. Выездное голосование

Украинский закон предусматривает две категории избирателей, которые могут проголосовать не на избирательном участке, а по месту пребывания.

Первая – избиратели, которые постоянно не способны самостоятельно передвигаться. Такие избиратели отмечаются в Реестре избирателей и в списке избирателей. Они включаются в выписку для выездного голосования, и к ним выезжают члены УИК – независимо от желания самого избирателя участвовать в выборах. Это, на мой взгляд, не соответствует принципу добровольности голосования.

Вторая – избиратели, которые временно не способны самостоятельно передвигаться. Такой избиратель включается в выписку для выездного голосования на основании его заявления и справки медицинского учреждения о состоянии его здоровья. Такое заявление вместе со справкой должно быть подано в УИК не позднее 20 часов последней

пятницы перед днем выборов, причем оно должно быть собственноручно написано.

Члены УИК обязаны проверить факт временной неспособности избирателя самостоятельно передвигаться. В случае неподтверждения этого факта УИК принимает решение об отказе в предоставлении избирателю возможности голосовать по месту пребывания.

По российскому закону заявление на надомное голосование может быть подано письменно или устно (в этом случае письменное заявление оформляется на месте), в том числе при содействии других лиц (что на практике оборачивается подачей таких заявлений социальными работниками без ведома и желания самих избирателей). Срок подачи заявления – не позднее чем за 6 часов до окончания времени голосования.

Таким образом, российское законодательство в большей степени ориентировано на обеспечение избирательных прав больных и инвалидов. В то же время оно в меньшей степени защищено от манипуляций.

Достоинством украинских правил можно считать то, что УИК уже в начале своей работы в день голосования знает, сколько избирателей надо обслужить на дому. Поэтому члены УИК, обеспечивающие такое голосование, могут планировать свою работу. Также они сразу (еще до 8 часов утра) получают нужное число бюллетеней.

Однако даже с учетом этих достоинств норма, ограничивающая срок подачи заявлений 20 часами последней пятницы, представляется излишне жесткой. Она лишает возможности проголосовать граждан, ощутивших неспособность самостоятельно передвигаться накануне дня голосования. Полагаю, что период подачи заявлений можно продлить до вечера субботы или даже до 8 часов утра в день голосования – без каких-либо отрицательных последствий.

Есть еще ряд отличий в порядке проведения выездного голосования. По российскому закону председатель УИК обязан объявить о том, что члены УИК будут проводить голосование вне помещения для голосования, не позднее чем за 30 минут до предстоящего выезда (выхода) для проведения такого голосования, а также предложить членам УИК с правом совещательного голоса и наблюдателям присутствовать при его проведении. Это дает возможность наблюдателям, желающим участвовать в выездном голосовании, подготовиться к выезду (а также согласовать между собой, кто поедет). По украинскому закону председатель УИК объявляет о том, что члены УИК отбывают.

Российский закон обязывает УИК обеспечить равные с выезжающими для проведения голосования членами УИК с правом решающего

голоса возможности прибытия к месту проведения голосования не менее чем двум членам комиссии с правом совещательного голоса, наблюдателям, назначенным разными кандидатами, избирательными объединениями. Украинский закон такой гарантии не содержит. В то же время украинский закон (в отличие от российского) гласит, что избиратель или члены его семьи не могут отказать в присутствии при проведении голосования членов комиссии, которые проводят голосование, а также официальных наблюдателей и иных лиц, имеющих право присутствовать при проведении голосования. В случае отказа допустить указанных лиц в помещение, где находится избиратель, ему отказывается в проведении голосования по месту его нахождения.

По украинскому закону выездное голосование проводят не менее трех членов УИК. По российскому закону – не менее двух членов УИК с правом решающего голоса, а при наличии не менее двух наблюдателей и/или членов УИК с правом совещательного голоса голосование может проводить один член УИК с правом решающего голоса.

По украинскому закону члены УИК получают для выездного голосования ровно столько бюллетеней, сколько избирателей внесено в выписку. Иными словами, если избиратель испортит бюллетень, его невозможно будет заменить. Российский закон допускает запас бюллетеней – не более 5%, но не менее 2.

Согласно украинскому закону, голосование избирателей по месту пребывания организуется с таким расчетом, чтобы члены УИК, которые организуют такое голосование, вернулись в помещение для голосования не позднее чем за час до окончания голосования.

Хотя к выездному голосованию на президентских выборах 25 мая 2014 года у наблюдательских миссий конкретных претензий практически не было, некоторые проблемы выявляются с помощью статистических данных. Так, всего в выписки для выездного голосования было внесено 815 640 избирателей (2,7% от числа избирателей, внесенных в списки на участках, где проводилось голосование), но бюллетени по месту пребывания получили 703 243 из них (2,3%). Таким образом, 112 397 избирателей были включены в выписки, но не проголосовали. Скорее всего, это избиратели-инвалиды, которые были включены в выписки для надомного голосования без их ведома и желания.

Обращает на себя внимание большой разброс по территориальным округам в доле избирателей, голосовавших по месту пребывания. При средней величине 2,3% эта доля варьировалась от 0,2% в округе № 215 (г. Киев) до 6,5% в округе № 209 (Черниговская область). Если не счи-

тать Донецкую область, в 8 территориальных округах доля голосовавших по месту пребывания была меньше 0,5% (6 из 10 округов Киева, один округ в г. Одесса и округ № 78, включающий Бердянск и примыкающие к нему районы Запорожской области). Даже в Киеве доля надомного голосования варьировалась от 0,2% до 1,0% в округе № 219. В 17 территориальных округах (2 в Львовской, 3 в Полтавской, 2 в Сумской, 3 в Тернопольской, 3 в Хмельницкой, один в Черкасской и 3 в Черниговской областях) доля голосовавших по месту пребывания превысила 5%. Это как минимум свидетельствует о различии в подходах к организации надомного голосования в разных регионах Украины.

В России доля надомного голосования обычно выше. Так, на президентских выборах 2012 года «на дому» проголосовало 5,4% от списочного числа избирателей. При этом в Москве и Санкт-Петербурге этот показатель составлял 2,2 и 2,4% (самый низкий был в Чеченской Республике – 0,9%), а в Мордовии, Воронежской, Тамбовской и Тульской областях он превысил 10% (максимум в Тамбовской области – 13,9%).

Часть 8. Подсчет голосов²³⁷

Главное достоинство российского закона по сравнению с украинским в части правил подсчета голосов – наличие увеличенной формы протокола, которая существенно помогает членам комиссии и наблюдателям контролировать процесс подсчета. Отсутствие на украинских выборах увеличенной формы протокола отметили как недостаток многие члены нашей миссии.

Еще одно важное положение, присутствующее в российском законе, но отсутствующее в украинском, – требование подсчитывать бюллетени путем перекладывания и запрет одновременно считать бюллетени в разных пачках. Это, конечно, увеличивает время подсчета, однако только при такой процедуре члены комиссии и наблюдатели могут быть уверены и в том, что в каждой пачке находятся бюллетени только за соответствующего кандидата, и в правильности подсчета. Да и вероятность ошибок при подсчете снижается в разы. Кстати, на том избирательном участке, где я присутствовал при подсчете, считали именно так: члены комиссии безо всякого закона понимали, что такой порядок более правильный.

Стоит еще отметить немного различающийся порядок действий при подсчете голосов. В России сначала гасят неиспользованные бюл-

²³⁷ Опубликована в Интернете: <http://www.votas.ru/ukr-8.html>, 9.08.2014.

летени, а затем приступают к подсчету отметок в списке избирателей. По украинскому закону сначала по спискам определяется число избирателей, затем гасят неиспользованные бюллетени, после чего опять возвращаются к списку избирателей, чтобы определить число избирателей, получивших бюллетени. Полагаю, что российский вариант правильнее: он позволяет сразу избавиться от лишних бюллетеней, чтобы их нельзя было использовать для манипуляций. Да и все подсчеты по списку избирателей целесообразно делать сразу.

Теперь о достоинствах украинского закона. По этому закону действия комиссии по подсчету голосов имеют статус заседания комиссии. Оно начинается сразу после окончания голосования, проводится без перерыва и заканчивается после составления и подписания протокола о подсчете голосов избирателей. Это означает, в частности, что ведется протокол заседания, то есть все действия комиссии фиксируются (протокол заседания и протокол о подсчете голосов – это разные документы).

Закон также предусматривает, что жалобы и обращения, поданные к моменту начала заседания, рассматриваются до начала подсчета голосов. И это тоже правильно.

По украинскому закону последовательность строк протокола о подсчете голосов более удобная, чем по российскому – строки расположены в том порядке, в каком они должны заполняться.

Есть в украинском законе ряд важных норм, которые касаются процедур передачи избирательной документации участковой комиссии в вышестоящую. Секретарь УИК, другие члены комиссии, которые не сопровождают транспортировку избирательных документов в окружную избирательную комиссию (ОИК), остаются в помещении УИК до получения сообщения о принятии ОИК протоколов о подсчете голосов. В это время печать УИК и бланки протоколов о подсчете голосов хранятся в сейфе в помещении УИК. После принятия ОИК протокола УИК о подсчете голосов бланки соответствующего протокола погашаются.

Передача протокола УИК происходит на заседании ОИК (которое начинается с момента окончания голосования). В это время члены ОИК не могут привлекаться к выполнению других функций, кроме участия в заседании комиссии.

В заключение еще несколько спорных моментов.

Украинский закон не предусматривает пересчета в случае, если не сходятся контрольные соотношения. Закон просто требует составить акт, в котором должна быть указана причина расхождений. В реально-

сти случаи пересчета встречаются, об этом отмечено в отчете миссии ОБСЕ/БДИПЧ. В принципе, комиссия в зависимости от ситуации должна сама решать, нужно ли делать пересчет.

Отметим также, что расхождения в контрольных соотношениях по украинскому закону не фиксируются в протоколе. И в целом закон не предусматривает суммирование и публикацию данных о количестве чрезвычайных происшествий, в случае которых законом предусмотрено составление акта: в бюллетени внесены изменения без решения ЦИК; несоответствие числа бюллетеней, полученных УИК, выписке из протокола ОИК; повреждение ленты, которой опечатан сейф; повреждение пломб на избирательном ящике; число контрольных талонов оказалось не равно числу отметок в списке избирателей о выдаче бюллетеней.

По данным наблюдателей нашей миссии, случаи, когда число контрольных талонов оказалось не равно числу отметок в списке избирателей о выдаче бюллетеней, наблюдались на 10% участков, где они присутствовали при подсчете голосов.

По нашим расчетам, на президентских выборах 25 мая в протоколах 76 УИК (из более чем 30 тыс.) не сходится баланс бюллетеней: число бюллетеней, полученных УИК, не равно сумме числа бюллетеней, выданных избирателям, и числа неиспользованных бюллетеней. Это может быть связано с ошибками не только при подведении итогов голосования, но и при более раннем подсчете числа полученных бюллетеней, а также с утерей бюллетеней. В протоколах 67 УИК не сходится баланс голосов: число избирателей, принявших участие в голосовании, не равно сумме голосов за кандидатов и недействительных бюллетеней. Это может быть связано только с ошибками при подсчете.

И в российском, и в украинском законе есть весьма спорная и нечеткая норма, касающаяся подсчета голосов при совмещении выборов. В российском она звучит так: «В случае совмещения выборов разных уровней в первую очередь осуществляется подсчет голосов по выборам в федеральные органы государственной власти, затем – в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, затем – в органы местного самоуправления». В украинском законе написано примерно то же самое: «Если одновременно с выборами Президента Украины проводятся выборы народных депутатов Украины, местные выборы, подсчет голосов на этих выборах проводится по окончании составления протоколов о подсчете голосов избирателей по выборам Президента Украины и их подписания в установленном порядке на этом же заседании участковой избирательной комиссии».

Эти нормы не учитывают, что подсчет голосов включает много этапов, и каждый из этих этапов целесообразно завершать одновременно по всем видам выборов. Так, важно как можно быстрее погасить неиспользованные бюллетени – а если буквально понимать цитированные нормы, то неиспользованные бюллетени по местным выборам должны лежать непогашенными, пока не завершатся все процедуры по общенациональным выборам. Также целесообразно сразу завершить все подсчеты по спискам избирателей (хотя в Украине, в отличие от России, на президентских и местных выборах отдельные списки) и больше эти списки не трогать.

На избирательном участке, где я присутствовал при подсчете голосов, все делалось сумбурно. Сначала сделали подсчеты по спискам и погасили бюллетени по всем выборам (напомню, что на городских выборах было 3 бюллетеня – по выборам мэра, по партийным спискам и по одномандатному округу). Затем высыпали бюллетени из малых урн и первой большой. Их рассортировали по видам (по цвету), затем сортировали по кандидатам (партиям) и считали голоса сначала по президентским выборам, потом по мэским, затем по депутатским. Далее вскрыли еще две большие урны, рассортировали бюллетени по цвету. А потом решили вскрыть две оставшиеся большие урны, рассортировали бюллетени по цвету. И уже после этого стали сортировать по кандидатам и считать голоса на президентских выборах сразу из четырех урн, затем – по мэским и депутатским.

Полагаю, что наиболее разумный порядок подсчета – тот, к которому комиссия пришла в конце (с некоторыми уточнениями). Удобнее (да и безопаснее) всего сначала вскрыть урну и рассортировать ее бюллетени по цвету – в сложенном виде бюллетени занимают меньше места, и их легче контролировать. Затем вскрыть следующую урну и так далее (если с урной что-то не в порядке, ее бюллетени можно не смешивать с другими). И только после того, как вскрыты все урны и все бюллетени рассортированы по цвету, целесообразно начинать непосредственный подсчет голосов, то есть сортировку бюллетеней по кандидатам и подсчет рассортированных бюллетеней.

В украинском законе записано: «После выхода из помещения для голосования последнего избирателя помещение закрывается и в нем остаются только члены избирательной комиссии и лица, которые согласно этому Закону имеют право присутствовать на заседании избирательной комиссии». Фактически это означает (хотя прямо не сказано), что лицо,

имеющее право присутствовать при подсчете, но пришедшее на участок после окончания голосования, в помещение не пустят.

Но есть проблема и с покиданием избирательного участка. Некоторые сотрудники правоохранительных органов трактуют данную норму так, что помещение должно быть заперто до окончания подсчета, и никто его не должен покидать. Мне самому с трудом удалось убедить охранявшего участок полицейского выпустить меня в 4 часа утра, когда был закончен подсчет голосов на президентских выборах и я решил, что моя миссия завершена.

Часть 9. Определение результатов выборов²³⁸

При определении результатов выборов главной проблемой является, на мой взгляд, проблема, которую я сформулировал как «признание недействительным волеизъявления избирателей». Я полагаю, что это – один из самых сложных вопросов избирательного права, поскольку при его решении неизбежно возникает конфликт между правами разных групп избирателей. 9 лет назад я опубликовал статью на эту тему²³⁹, которая и сейчас мне представляется актуальной.

Проблема эта распадается на несколько частей, и мы их рассмотрим отдельно.

1. Признание недействительным отдельного избирательного бюллетеня

В российском законодательстве начиная с 1997 года четко разделены два понятия: *недействительный бюллетень* и *бюллетень неустановленного образца* (неустановленной формы). Ко второй категории относятся как поддельные бюллетени, так и бюллетени, не помеченные подписью членов УИК и печатью УИК. Эти бюллетени при подсчете не учитываются, так как такие бюллетени не могли быть выданы избирателю в установленном законом порядке.

Недействительными при таком подходе считаются бюллетени, которые избиратель законно получил, но из которых неясно его волеизъявление. Эта формулировка: «Недействительными считаются избирательные бюллетени, по которым невозможно установить волеизъявление избирателя» – присутствовала в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав...» 1997 года, но в 2002 году она была заменена на развернутую формулировку: «Недействительными считаются бюллетени, которые не содержат отметок в квадратах, располо-

²³⁸ Опубликована в Интернете: <http://www.votas.ru/ukr-9.html>, 25.08.2014.

²³⁹ <http://lyubarev.narod.ru/elect/lawlife3.htm>

женных напротив фамилий кандидатов, наименований избирательных объединений, избирательных блоков, позиций "Против всех кандидатов", "Против всех списков кандидатов", в квадратах, относящихся к позициям "Да" и "Нет", или в которых число отметок в указанных квадратах превышает число отметок, установленное законом». Примерно в таком виде это положение существует и в действующем законе.

Исключение из закона общего принципа «неясность волеизъявления» приводит к решениям на основе формального подхода, противоречащим здравому смыслу. Например, бывают случаи, когда избиратель четко выразил свою волю, поставив против одного кандидата плюс, а против остальных кандидатов – минус или слово «нет». Однако по букве закона такой бюллетень должен признаваться недействительным. Даже если избиратель поставит такой большой значок, что нечаянно заденет квадрат против другого кандидата – и в этом случае по формальным основаниям бюллетень надо признавать недействительным. Зато если избиратель перечеркнет бюллетень крест накрест, но при этом линия попадет только в квадрат одного кандидата, формально надо считать, что избиратель проголосовал за этого кандидата.

В украинском законе используется понятие «предметы, не являющиеся избирательными бюллетенями установленной формы» – такие предметы, извлеченные из избирательных урн, не учитываются при подсчете.

В действующем украинском законе о выборах Президента перечислены семь оснований для признания бюллетеня недействительным (пункт 3 исключен):

1) на которых отсутствует печать этой участковой избирательной комиссии;

2) если указанные на избирательном бюллетене номера территориального округа или избирательного участка не соответствуют номерам территориального округа или избирательного участка, на котором проводится подсчет голосов;

4) если в избирательные бюллетени внесены изменения без решения Центральной избирательной комиссии или внесены изменения, не соответствующие решению Центральной избирательной комиссии;

5) если в избирательном бюллетене сделано более одной пометки против фамилий кандидатов;

6) если не поставлена ни одна пометка;

7) если не оторван контрольный талон;

8) если невозможно по другим причинам установить содержание волеизъявления избирателя.

Пункты 1, 2 и 4 относятся к бюллетеням, которые по российскому закону признаются бюллетенями неустановленной формы. Такие бюллетени не должны быть выданы избирателю в процессе выдачи бюллетеней, и потому их включение в число недействительных бюллетеней может привести к тому, что число бюллетеней, извлеченных из урн, окажется больше числа выданных бюллетеней. То же самое относится и к пункту 7.

2. Признание недействительными группы избирательных бюллетеней

В российском законе есть основание для признания недействительными сразу нескольких избирательных бюллетеней. Недействительными должны признаваться все бюллетени в переносном ящике, если их в нем окажется больше, чем должно было быть (т.е. больше, чем число соответствующих заявлений избирателей).

В украинском законе в таком случае бюллетени, извлеченные из переносного ящика, считаются не подлежащими учету (в протоколе о подсчете голосов предусмотрена соответствующая строка). Также не подлежат учету бюллетени, извлеченные из ящика, в котором не оказалось контрольного листа. Разница между недействительными бюллетенями и бюллетенями, не подлежащими учету, в том, что первые учитываются в числе проголосовавших избирателей, а вторые – нет. Если исходить из того, что в данную категорию попадают исключительно взброшенные бюллетени, то такой подход можно считать правильным. Но так ли это всегда? Здесь у меня есть сомнения.

Что касается признания недействительными всех бюллетеней в переносном ящике в случае, если их оказалось больше положенного, то некоторые коллеги давно ставят вопрос: почему такая норма предусмотрена для переносных ящиков, а для стационарных подобной нормы нет? Вопрос я считаю юридически абсолютно правильным, но ответ на него у меня сложился противоположный: норма не верна и для переносных ящиков.

Понятно, что излишнее число бюллетеней в ящике свидетельствует о нарушении установленного законом порядка голосования вне помещения для голосования. Но ситуации бывают разными. Если вместо 10 бюллетеней в ящике обнаруживается 100, то логично, если все 100 бюллетеней будут признаны недействительными. А если вместо 30 обнаружен 31 бюллетень? Признавая недействительным 31 бюллетень, мы тем

самым из-за одного незаконно вброшенного бюллетеня отменяем волеизъявление 30 избирателей. Правильно ли это? Ведь эти 30 голосов с гораздо большей вероятностью могут повлиять на результаты выборов, чем 1 голос.

Общее решение данного вопроса я предложу в последнем разделе.

Стоит также отметить, что в российской практике есть еще одно основание для признания недействительными группы бюллетеней, которое почему-то так и не попало в закон. Речь идет о бюллетенях, поданных при досрочном голосовании за кандидата или список, которые позднее выбыли. Помнится, в 1999 году ЦИК РФ даже добавила в протокол соответствующую строку, хотя она не была предусмотрена законом.

3. Признание недействительными итогов голосования и результатов выборов

Украинское законодательство (в отличие от российского) предоставляет УИК право признавать недействительными итоги голосования на избирательном участке. Оснований для этого предусмотрено три:

1) незаконное голосование (вбрасывание избирательного бюллетеня в избирательный ящик за избирателя другим лицом; голосование лицами, которые не имеют права голоса; голосование лицами, которые не включены в список избирателей на избирательном участке или включены в него безосновательно; голосование лицом более одного раза) в количестве, превышающем 5% числа избирателей, принявших участие в голосовании на избирательном участке;

2) выявление в избирательных урнах избирательных бюллетеней в количестве, превышающем более чем на 10% количество избирателей, принявших участие в голосовании на избирательном участке;

3) уничтожение или повреждение избирательной урны, что делает невозможным установление содержания избирательных бюллетеней, если количество этих бюллетеней превышает 5% числа избирателей, принявших участие в голосовании на избирательном участке.

По этим же основаниям может признать итоги голосования на участке недействительными вышестоящая избирательная комиссия.

В брошюре «Виборча реформа для всіх і для кожного» (под редакцией Д. Ковриженко) я нашел следующий фрагмент (который я с помощью компьютера перевел на русский):

«Международными институтами (Венецианской комиссией и ОБСЕ/БДИПЧ) также критично оценены основания признания голосования недействительным... По мнению экспертов указанных междуна-

родных институтов, такой подход к определению голосования недействительным фактически означает установление определенных порогов допустимости к нарушениям избирательного законодательства, что не может быть совместимым с надлежащим проведением выборов».

Я также критично оцениваю данные нормы, но по иным причинам, которые будут изложены в последнем разделе.

При этом в украинском законе о выборах Президента четко сказано: «Признание голосования недействительным в пределах территориального избирательного округа запрещается». Это положение я считаю правильным. Причины также будут изложены в последнем разделе.

Что касается признания недействительными результатов выборов, то я вновь позволю себе процитировать брошюру под редакцией Д. Ковриженко:

«Действующими законами о выборах не предусмотрено возможности их признания недействительными даже в случае, когда голосование было признано недействительным на большинстве избирательных участков или имели место системные нарушения избирательного законодательства, которые не позволили установить результат выборов. Такой подход не учитывает Решение Верховного Суда Украины от 3.12.2004 г. относительно дела по жалобе на решения, действия и бездействие Центральной избирательной комиссии по установлению результатов повторного голосования на выборах Президента Украины 21 ноября 2004 г. Хотя на то время Закон «О выборах Президента Украины» не предусматривал возможности признания выборов главы государства недействительными, Верховный Суд Украины пришел к выводу о том, что нарушения конституционных принципов избирательного права и основ избирательного процесса исключали возможность достоверно установить результаты действительного волеизъявления избирателей в едином общегосударственном избирательном округе. Поскольку нормы Конституции являются нормами прямого действия и суды могут применять конституционные положения даже в случае, если это не предусмотрено или запрещено законом, закрепление в избирательных законах невозможности признания результатов выборов недействительными отнюдь не исключает возможности их признания недействительным на основании тех же аргументов, которые были использованы Верховным Судом Украины в деле от 3.12.2004 г.».

В российском законе вопросы признания недействительными итогов голосования на участке, на территории, где подводятся промежуточные итоги голосования (на выборах по федеральному округу это и

ТИКи, и субъекты РФ), и признания недействительными результатов выборов четко не разделены. В статье 70 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» сказано:

Соответствующая комиссия признает итоги голосования, результаты выборов, недействительными:

а) в случае, если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей;

б) в случае, если они признаны недействительными на части избирательных участков, списки избирателей на которых на момент окончания голосования в совокупности включают не менее чем одну четвертую часть от общего числа избирателей, внесенных в списки избирателей на момент окончания голосования в соответствующем избирательном округе;

в) по решению суда.

В статье 77 этого закона говорится, что после установления итогов голосования, определения результатов выборов вышестоящей комиссией решение нижестоящей комиссии об итогах голосования, о результатах выборов может быть отменено только судом. Далее приводятся основания для решения суда о признании недействительными итогов голосования:

а) нарушение правил составления списков избирателей, если указанное нарушение не позволяет с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей;

б) нарушение порядка голосования и установления итогов голосования, если указанное нарушение не позволяет с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей;

в) воспрепятствование наблюдению за проведением голосования и подсчета голосов избирателей, если указанное нарушение не позволяет с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей;

г) нарушение порядка формирования избирательной комиссии, если указанное нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей;

д) другие нарушения законодательства Российской Федерации о выборах, если эти нарушения не позволяют выявить действительную волю избирателей.

В другом пункте перечислены основания для признания судом недействительными результатов выборов:

а) кандидат, признанный избранным, избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, израсходовали на проведение своей избирательной кампании помимо средств собственного избирательного фонда средства в размере, составляющем более чем 10% от предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом;

б) кандидат, признанный избранным, избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, осуществляли подкуп избирателей, и указанное нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей;

в) кандидат, признанный избранным, избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, при проведении агитации вышли за рамки ограничений, предусмотренных пунктом 1 статьи 56 настоящего Федерального закона, что не позволяет выявить действительную волю избирателей;

г) кандидат, признанный избранным, руководитель избирательного объединения, выдвинувшего список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, использовали преимущества должностного или служебного положения, и указанное нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей;

д) признание после дня голосования незаконным отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов, если это нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей;

е) установление иных нарушений законодательства Российской Федерации о выборах, если эти нарушения не позволяют выявить действительную волю избирателей.

За два десятилетия на российских выборах сложилась довольно большая практика признания результатов выборов недействительными. Приведу наиболее громкие случаи – были признаны недействительными выборы:

- главы администрации Амурской области 1996 г.;
- главы администрации Эвенкийского автономного округа 1996 г.;
- мэра Нижнего Новгорода 1998 г.;
- депутатов Владивостокской городской Думы по ряду округов 1999 г.;
- главы Сергиево-Посадского района Московской области 2003 и 2004 гг.;
- мэра п.г.т. Палана (административного центра Корякского АО) 2004 г.;

- главы Багратионовского района Калининградской области 2004 г.;
- мэра Дальнегорска (Приморский край) 2005 г.;
- мэра Дербента (Дагестан) 2009 г.;
- мэра Воскресенска (Московская область) 2009 г. (решение суда было принято только в 2011 г. и вступило в силу в 2012 г.).

Обращают на себя особое внимание несколько случаев, когда в результате признания недействительными итогов голосования на отдельных избирательных участках изменялись результаты выборов: главы Тутаевского муниципального округа Ярославской области в 2000 г., мэра Ноябрьска (Ямало-Ненецкий АО) в 2003 г., мэра г. Жуковский (Московская область) в 2009 г., депутатов Думы Астраханской области в 2006 г. Известен также случай, когда признание недействительными 29 бюллетеней привело к тому, что результат партии опустился ниже законодательного барьера – это было на выборах Законодательного Собрания Ленинградской области в 2007 г.

Кстати, нормы российского закона можно понять так, что возможно признание недействительными также итогов голосования на территории, где подводятся промежуточные итоги. Правда, я не знаю случаев, когда бы это происходило.

4. Общий подход к проблеме

Вначале для иллюстрации своей мысли я бы хотел привести далекую аналогию.

Всякий, кто занимался измерениями и расчетами, знает, что любая величина определяется с некоторой точностью. И часто важно знать не только саму величину, но и ошибку (погрешность) ее определения. Я по первой специальности биохимик, поэтому приведу близкие мне примеры. Нам нужно знать, не превышает ли концентрация некоего вещества предельно допустимый уровень. Для этого мы должны определить эту концентрацию и оценить погрешность определения. Возможна ситуация, когда определенная концентрация ниже ПДК, но в сумме с погрешностью – выше, и в этом случае мы не можем с достаточной достоверностью говорить, что концентрация укладывается в допустимые пределы. Другой пример: нам надо оценить эффект некоего лекарства. Мы определяем некоторый показатель при действии лекарства и сравниваем его с контрольным опытом (без лекарства). И при этом учитываем погрешность определения. И если разница между опытом и контролем в пределах ошибки, мы не можем утверждать, что есть эффект.

Я полагаю, что аналогичный подход должен быть и к волеизъявлению избирателей. В идеале, когда нет никаких нарушений, мы можем

считать, что определяем волеизъявление с точностью до одного голоса. Но если есть нарушения, мы должны оценить, какую погрешность они вносят в итоги голосования. И далее уже сравнивать эту погрешность с разностью между голосами лидеров или разностью между голосами за лидера и соответствующим порогом (например, 50%).

И с этой точки зрения совершенно неверен подход, когда результаты голосования на участке аннулируются в зависимости только от того, что происходит на этом участке, и к тому же по совершенно произвольному критерию. Ведь все эти пороги (5%, 10%) берутся обычно «с потолка». Так же как и предусмотренная российским законом четвертая часть от общего числа избирателей.

Ведь, рассуждая теоретически, вброс одного бюллетеня на каждом участке на выборах Президента Украины дает нам 32 тыс. вброшенных бюллетеней, а вброс 5% на одном участке – всего около 100 штук.

Ну а на практике возможны самые разные варианты и манипуляции. Скажем, на одном участке кандидат А опережает кандидата Б на 10%. Сторонники кандидата Б вбрасывают 5% бюллетеней, вброс обнаруживается, и в соответствии с законом итоги на этом участке признаются недействительными. Но ведь это решение ухудшает результат кандидата А, то есть оно явно в пользу нарушителя! И это уже не теория, такие рассуждения я слышал от практикующих политтехнологов (есть даже термин «обратная фальсификация»).

Все те же соображения можно привести и в отношении нормы, по которой признаются недействительными (или не подлежащими учету) все бюллетени в ящике, если их в нем больше, чем должно было быть. И в отношении нормы, заставляющей признавать недействительными результаты выборов, если итоги голосования признаны недействительными на участках, где зарегистрировано более четверти избирателей.

По моему мнению, признавать недействительными можно либо отдельный избирательный бюллетень (по основаниям, касающимся только этого конкретного бюллетеня), либо результаты выборов во всем избирательном округе. В последнем случае нужно просто учесть весь масштаб доказанных нарушений (а для этого эти нарушения нужно суммировать в протоколе или ином документе) и сопоставить его с отрывом лидера от основного конкурента или с иным столь же существенным показателем.

Израиль – пример для России²⁴⁰

Прошедшие в минувший вторник выборы в Израиле дают много пищи для размышлений. Мне хотелось бы обратить внимание на один важный аспект.

Нашим политикам и политологам полезно хотя бы иногда посещать Израиль или просто обращать внимание на эту страну. Чтобы избавляться от ложных стереотипов.

Не так давно я участвовал в одной телепередаче. В ней вначале показали высказывания простых граждан на улице, которые говорили, что много партий – это анархия и что в трудные моменты, вроде нынешнего, надо консолидироваться вокруг одной партии – партии власти. И об этом же говорили потом в передаче некоторые эксперты.

Впрочем, такие речи мы слышим довольно часто. Приходилось мне сталкиваться и с более тонкими рассуждениями. Мол, европейские страны могут позволить себе демократию, поскольку им никто не угрожает. А Россия должна в первую очередь защищать свой суверенитет и свою территориальную целостность...

Думаю, что лучшим опровержением всех этих мнений является Государство Израиль. Которое всю свою не очень долгую историю находится во враждебном окружении. Которое отдельные соседи (а в первые годы – все соседи) не признают и хотят уничтожить. Которое периодически обстреливается ракетами, и где нет места, куда бы эти ракеты не могли попасть.

И тем не менее в стране действует многопартийная демократия.

С 1949 года в Израиле проведены 20 выборов в Кнессет. Ни разу ни одна партия не получила более 50% голосов. Рекорд – 46,2% у Маарах (предшественника Аводы) в 1969 году, вскоре после Шестидневной войны, и это единственный (!) случай, когда партия-лидер собрала более 40% голосов. А после 1996 года никто не получал и больше 25%.

На выборах в Кнессет заградительного барьера первоначально не было, потом он был установлен в 1% и долго держался на этом уровне. Лишь в 1990-е его начали повышать – сначала до 1,5%, затем до 2%, и только перед последними выборами его повысили до 3,25%. Все созывы в Кнессете были представлены от 10 до 15 партий или блоков. Вот и в этот раз в Кнессет прошло 10 списков.

²⁴⁰ Опубликована в Интернете: <http://relevantinfo.co.il/?p=14390>, 23.03.2015.

При этом Израиль – парламентская республика, то есть правительство формируется парламентским большинством. И в таких условиях оно всегда коалиционное.

Не могу сказать, что сами израильтяне в восторге от своей многопартийности. Многие говорят, что было бы лучше, если бы партий стало меньше. Но голосуют они так, что многопартийность прекрасно сохраняется.

Да и с точки зрения всяких политологических теорий израильская многопартийность чрезмерна. Теоретики любят рассуждать о том, что коалиционные правительства неустойчивы, что отсутствие твердого парламентского большинства не позволяет проводить стабильную политику.

А Израиль тем не менее живет и довольно успешно развивается. Несмотря на большие военные расходы и необходимость содержать под ружьем немало молодых людей.

Конечно, в стране масса проблем, и израильтяне сильно озабочены ими. Но со стороны больше видны успехи, и они впечатляют. Чтобы не быть субъективным, перечислю факты, приведенные в Википедии.

Объем ВВП за 2012 год составил 257,621 миллиарда долларов США (около 33 450 долларов на душу населения, 22-е место в мире по этому показателю). По индексу развития человеческого потенциала находится на 16-м месте в мире. Занимает 29-ю позицию в рейтинге Всемирного банка «Легкость ведения бизнеса». Является второй страной в мире после США по количеству вновь образуемых компаний. Мировой лидер в технологиях охраны водных ресурсов и геотермальной энергетики. В структуре промышленного производства преобладает высокотехнологичная продукция. Израиль имеет самое большое в мире количество ученых, научных работ и зарегистрированных патентов на душу населения.

Собственный сельскохозяйственный сектор обеспечивает Израиль продуктами питания на 95%, при этом большое количество продукции экспортируется (добавлю от себя: Израиль поставляет в Россию даже картофель). Каждый человек, работающий в аграрном секторе, в состоянии прокормить 95 соотечественников (для сравнения: в США этот показатель равен 1:79, в России – 1:14,7, в Китае – 1:3,6).

В Израиле наибольшее число врачей на душу населения в мире. Израиль является одним из мировых лидеров по продолжительности жизни – четвертое место. Средняя общая продолжительность жизни (по состоянию на 12.2012) – 82,3 года. Детская смертность в Израиле – одна

из самых низких в мире. В целом по уровню здравоохранения Израиль занимает 28-е место в мире.

Можно долго спорить, способствовала ли этим впечатляющим успехам израильская демократия. Но очевидно, что она им, по крайней мере, не препятствует.

При этом нельзя сказать, что израильское общество политически такое уж особенно зрелое. В отличие от европейских стран у Израиля нет долгой истории демократического развития. Большая часть израильтян – выходцы или потомки выходцев из арабских стран, республик Советского Союза и стран Восточной Европы. Среди советских репатриантов довольно много чисто русских (жены евреев и мужья евреек), русских наполовину и на три четверти.

И тем не менее, Израиль может служить примером демократического развития. В том числе и для России.

Выборы в Израиле: заметки политического туриста²⁴¹

С 8 по 22 марта я совершил туристическую поездку в Израиль. И в силу профессионального интереса не мог не уделить внимания проходившим 17 марта выборам в Кнессет 20-го созыва. Об этих выборах – мои заметки.

Избирательная система

В Израиле действует пропорциональная система, во многом похожая на ту, которая использовалась на выборах в Государственную Думу в 2007 и 2011 годах. Вся страна является единым 120-мандатным избирательным округом. Списки выдвигают партии и блоки. Списки закрытые, то есть избиратель голосует за список целиком и не может высказать предпочтение отдельным кандидатам из списка. В этом – сходство с российской системой и отличие от большинства европейских стран. Но, в отличие от России, списки не разбиваются на территориальные группы, а представляют единую последовательность кандидатов.

Заградительный барьер в этот раз установлен на уровне 3,25% – в случае его преодоления список получает не менее 4 мандатов. Раньше долгое время (с 1951 по 1988 год) барьер был 1%, перед выборами 1992 года его повысили до 1,5%, перед выборами 2006 года – до 2%. Последнее повышение произошло перед нынешними выборами.

По мнению ряда экспертов, главным результатом повышения барьера стало объединение четырех арабских партий в единый блок – «Объединенный арабский список». Эти партии в Кнессет 19-го созыва избирались тремя списками (один объединял две партии) и получили в 2013 году 11 мандатов – два по 4 мандата и один – 3. Но лишь один из них получил тогда более 3,25%, и при тех же результатах сейчас два списка из трех пролетели бы. Зато объединившись, они завоевали 13 мандатов, получив третью по величине фракцию.

Партийная система: исторический экскурс

Во всех созывах Кнессета были представлены от 10 до 15 партий и блоков. При этом ни разу ни одна партия не получала более половины голосов и/или более половины мандатов.

Первые десятилетия явным лидером была социал-демократическая партия, название которой неоднократно менялось: МАПАЙ (Рабочая партия Земли Израиля), Маарах (Блок), позже – Авода (Труд). В 1949–

²⁴¹ Опубликована в Интернете: <http://www.golosinfo.org/ru/articles/1554>, 24.03.2015.

1961 годах МАПАЙ получала 32–38% голосов и 40–47 мандатов, ее лидеры (Д. Бен-Гурион и М. Шарет) возглавляли правительство. Партии, занимавшие второе место, получали более чем вдвое меньше голосов и мандатов.

С 1955 года главной оппозиционной партией стало движение Херут (Свобода) во главе с М. Бегином. На выборы 1965 года Херут вышел в блоке с Либеральной партией и впервые получил достаточно высокий результат – 21,3% и 26 мандатов. С этого момента можно говорить о сложившейся двухпартийности, которая продержалась до 1999 года. Хотя партий по-прежнему было много и правительства получались коалиционными, претендентами на лидерство оставались две партии – Маарах, позже Авода и блок Херут–либералы, позже партия Ликуд (Консолидация). Остальные партии получали значительно меньше голосов и мандатов.

В 1965, 1969 и 1973 годах продолжал лидировать Маарах: в 1965 году он получил 36,7% голосов и 45 мандатов, в 1969 году (после весьма успешной для Израиля Шестидневной войны) – 46,2% голосов и 56 мандатов (единственный случай получения лидером более 40%), в 1973 году – 39,6% голосов и 51 мандат. Правительство возглавляли его лидеры Л. Эшколь, Г. Меир и И. Рабин.

Но уже в 1973 году Ликуд получил 30,2% голосов. В 1977 году он стал лидером с 33,4%, а Маарах получил лишь 24,6%, и М. Бегин возглавил правительство.

Выборы 1981, 1984 и 1988 годов – пик двухпартийности. Ликуд и Маарах получали более 30%, а партии, занявшие 3-е место, – менее 5%. В 1981 году лидерство сохранил Ликуд, и премьером остался М. Бегин, затем его сменил И. Шамир. В 1984 году Маарах получил 34,9% голосов и 44 мандата, а Ликуд – 31,9% голосов и 41 мандат. Лидеры ни той, ни другой партии не смогли создать коалиционное правительство, и в конечном итоге возникло правительство национального единства, которое первые два года возглавлял лидер Маараха Ш. Перес, а следующие два года – И. Шамир. В 1988 году Ликуд получил 31,1% голосов и 40 мандатов, а Маарах – 30,0% голосов и 39 мандатов. И. Шамир вновь возглавил правительство национального единства, но в 1990 году оно распалось, и И. Шамир сформировал коалицию с религиозными партиями.

На выборах 1992 года лидировала Авода (34,7% голосов, 44 мандата), и правительство возглавил И. Рабин, а после его убийства – Ш. Перес. В 1996 году впервые прошли прямые выборы премьер-министра, победу на которых одержал лидер Ликуда Б. Нетаньяху. Но

на одновременно прошедших выборах в Кнессет Авода немного опередила Ликуд (27,5% против 25,8%).

В 1999 году на парламентских выборах лидировал левый блок «Израэль Ахат» («Единый Израиль») с 20,3% голосов (26 мандатов), и его лидер, Э. Барак, победил на прямых выборах премьер-министра. Ликуд получил всего 14,1%, третье место заняла религиозная партия ШАС (13,0%). Таким образом, с этого момента израильская партийная система утратила черты двухпартийности.

В 2001 году прошли последние прямые выборы премьер-министра, победу на которых одержал новый лидер Ликуда А. Шарон. Эти выборы не были совмещены с парламентскими.

На парламентских выборах 2003 года лидировал Ликуд (29,4% голосов, 38 мандатов), и А. Шарон сохранил пост премьера. Второе место занял блок Авода–Меймад (14,5% голосов, 19 мандатов), третье – «Шинуй – партия светских людей и среднего класса» во главе с Й. Лапидом (12,3% голосов, 15 мандатов).

В 2005 году премьер-министр А. Шарон покинул Ликуд и создал партию Кадима (Вперед). На выборах 2006 года эта партия лидировала, получив 22,0% голосов и 29 мандатов. Второе место занял блок Авода–Меймад (15,1% голосов, 19 мандатов), третье – ШАС (9,5% голосов, 12 мандатов), а Ликуд оказался на четвертом месте (9,0% голосов, 12 мандатов). Однако еще до выборов у А. Шарона случился инсульт, и он впал в кому, из которой не выходил до самой своей смерти в 2014 году. Правительство возглавил его заместитель Э. Ольмерт.

На выборах 2009 года Кадима, которую возглавила Ц. Ливни, сохранила лидерство (22,5% голосов, 28 мандатов), второе место занял Ликуд, который вновь возглавил Б. Нетаньяху (21,6% голосов, 27 мандатов), на третьем оказалась партия «Наш дом – Израиль» (НДИ) во главе с А. Либерманом, ориентированная на русскоязычного избирателя (11,7% голосов, 15 мандатов). Авода оказалась на четвертом месте (9,9% голосов, 13 мандатов). Однако Ц. Ливни не смогла сформировать правительственную коалицию, и в итоге премьером вновь стал Б. Нетаньяху.

На выборах 2013 года Ликуд объединился в блок с НДИ, и они вместе получили 23,3% голосов (31 мандат). Второе место заняла новая партия Еш Атид (Есть будущее), популистская и антиклерикальная, которую возглавил Я. Лапид, сын Й. Лапида (14,3% голосов, 19 мандатов). Третье место заняла Авода (11,4% голосов, 15 мандатов), четвертое –

Байт Йехуди (Еврейский дом), религиозно-сионистская партия, отстаивающая в том числе интересы поселенцев (9,1% голосов, 12 мандатов).

Ц. Ливни к этому времени покинула Кадиму и создала свое движение А-тнуа, которое получило 5,0% голосов и 6 мандатов. Сама Кадима едва преодолела 2-процентный барьер и получила 2 мандата.

Правительство вновь сформировал Б. Нетаньяху на основе коалиции, в которую вошли Ликуд, НДИ, Еш Атид, Байт Йехуди и А-тнуа.

Следует отметить, что в Израиле сложилось деление партий на правые и левые, существенно отличающееся от классического. Главные разногласия между ними касаются не социально-экономических вопросов (хотя такие разногласия тоже существуют), а палестинской проблемы. Левые (Авода и другие) готовы на значительные уступки в этом вопросе, правые (Ликуд и другие) занимают более жесткую позицию. Любопытна также наблюдающаяся миграция в левый лагерь бывших правых (А. Шарон, Ц. Ливни и др.).

Назначение выборов

Выборы в Кнессет 20-го созыва проводились досрочно в связи с распадом правящей коалиции – после того как премьер Б. Нетаньяху уволил в отставку лидеров партий Еш Атид (Я. Лапид, министр финансов) и А-тнуа (Ц. Ливни, министр юстиции). Решение о самороспуске было принято Кнессетом 8 декабря 2014 года. В соответствии с законом выборы должны быть проведены через 100 дней после роспуска. Таким образом днем голосования стало 17 марта, вторник.

Следует отметить, что в Израиле выборы проводятся в будний день. Выходные дни здесь – пятница и суббота, и в эти дни по религиозным соображениям проводить выборы невозможно.

Партии и блоки, участвовавшие в выборах

Всего в выборах участвовало 26 списков. Однако всерьез на прохождение заградительного барьера могли претендовать только 11. Забегая вперед, скажем, что 14 списков получили 0,11% и меньше, один список – 1,12%. Из 11 претендентов на прохождение в Кнессет только один (новая ультраправая религиозная партия Яхад) немного недотянул до барьера, получив 2,97% голосов.

Ликуд и НДИ в этой кампании пошли порознь. В левом лагере, напротив, произошло объединение: Авода и А-тнуа объединились в блок «Сионистский лагерь». Как отмечалось выше, единым блоком «Объединенный арабский список» пошли четыре арабские партии (точнее,

одна из четырех партий – смешанная еврейско-арабская). Этот блок обычно также относят к левому крылу.

Левее «Сионистского лагеря» партия МЕРЕЦ. На правом фланге – Байт Йехуди (Еврейский дом) и религиозные партии ШАС (партия религиозных сефардов), Яхуд ха-Тора (партия религиозных ашкенази) и Яхад.

Две партии считались центристскими. В своих программах и агитации они делали упор на социально-экономических вопросах, стараясь меньше затрагивать проблемы войны и мира. Это Еш Атид и новая партия Кулану (лидер – М. Кахлон, бывший министр связи, успешно демонополизировавший рынок мобильной телефонии).

Предвыборная агитация

Поскольку я оказался в Израиле только за 9 дней до выборов и не владею ивритом, мне трудно было составить полное представление об агитационной кампании. Я лишь обратил внимание на бедность уличной агитации. Заметны были баннеры на магистралях и растяжки над железнодорожными путями, довольно много агитации было на автобусах. А на улицах ее почти не было. Не часто попадались и люди, раздающие листовки.



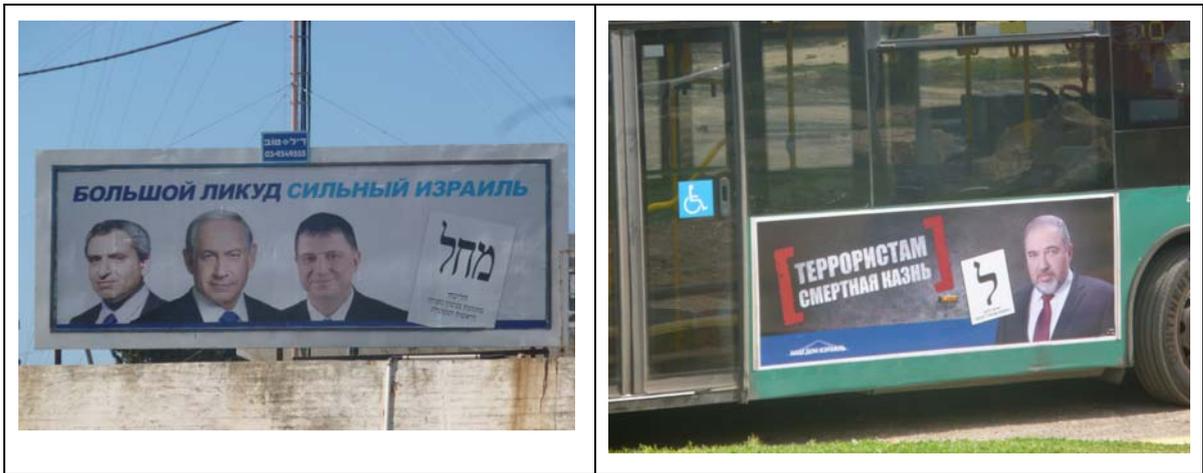
Эти мои наблюдения подтвердили и израильские эксперты. Вот что написал один из них: «По оценкам многих обозревателей нынешняя избирательная компания в рекламно-пропагандистском плане несколько отличалась от предыдущих. Практически исчезли со стен домов рекламные плакаты, так густо заклеивающие города в предыдущие годы. Нет листовок, практически не видно детей, раздающих проспекты, и почтовых ящиков, забитых агитационным материалом. Сегодня в основном вся агитация на страницах газет и в Интернете».

Разумеется, была агитация также на радио и телевидении.

Конечно, агитация велась в основном на иврите и арабском языке

(в местах компактного проживания арабов). Но не были забыты и русскоязычные граждане Израиля. Считалось, что от их голосов результаты выборов зависят в значительной степени, и потому все основные партии вели агитацию также на русском языке. Я видел газеты на русском языке блока «Сионистский лагерь», партий Ликуд, Еш Атид, Байт Иехуди, Кулану и НДИ. Рекламные ролики этих партий крутили на русском радио.





Особенность Израиля – отсутствие полного запрета на агитацию в день голосования. В этот день агитация по телевидению, радио и в газетах уже не велась (она велась еще накануне). Запрещена была агитация и ближе 50 метров от избирательных участков. Однако 50 метров – это, по-видимому, как раз расстояние от входа на территорию школы (или иного места голосования) и до входа в само здание. И перед входом на территорию каждой школы можно было видеть массу предвыборных плакатов (которых не было еще накануне) и людей, раздающих агитационные материалы.



Что касается содержания агитации, то эксперты жаловались на ее примитивный уровень: «Практически вся избирательная компания проходит под двумя идентичными лозунгами. Лозунг левых: "Только не Биби", и в противовес ему лозунг правых: "Или мы или они"».

Если судить по радиороликам, самая бессодержательная реклама была у «Сионистского лагеря».

Голосование

Голосование на обычных избирательных участках проводилось с 7 до 22 часов. Максимальное число избирателей на участке – 800 человек. Участковые комиссии состоят всего из трех человек – председателя, заместителя и секретаря. При этом секретарь нанимается государством по контракту (он отвечает за оформление протокола), а должности председателя и заместителя распределяются между представленными в Кнессете партиями пропорционально численности их фракций.



Избирательные бюллетени в Израиле – отдельные у каждой партии (аналогичные правила действуют в некоторых европейских странах, например, в Чехии и Швеции). Размер бюллетеня – всего 7 x 10 см. На нем крупными буквами печатается символ партии (от одной до трех букв еврейского алфавита) и более мелкими – название партии (название может также дублироваться на арабском). И все.

Избиратель получает у членов комиссии конверт. Затем заходит за ширму, где в ячейках коробки лежат бюллетени разных партий. Берет нужный бюллетень и кладет в конверт. Затем он заклеивает конверт и опускает его в урну.



Кроме бюллетеней с названиями партий в коробке лежат и чистые бюллетени. Избиратель может положить в конверт чистый бюллетень (это аналог нашего голосования «против всех»), а может написать на чистом бюллетене символ партии (если не найдет в коробке нужный бюллетень).

Такая система, на мой взгляд, хуже защищена от манипуляций, чем используемая в России и многих других странах, где в одном бюллетене размещены названия всех партий. Когда у каждой партии свой бюллетень, практически невозможна проверка баланса бюллетеней, и это создает благоприятные условия для вбросов. Однако в Израиле в этом отношении, по-видимому, благополучно. Но и здесь остаются проблемы. Так, одна из главных задач наблюдателей – следить, чтобы в коробках лежали бюллетени их партии.

Ход кампании, опросы и результаты выборов

В ходе кампании отмечалась устойчивость электората в приверженности к основным стратам – правой, левой и центристской. Измене-

ния, фиксируемые опросами, были связаны в основном с переходами избирателей внутри каждой страты.

На старте кампании Сионистскому лагерю предсказывали 22–24 мандата, Ликуду – 20 мандатов, Байт Йехуди – 15–17 мандатов, НДИ – 10–11 мандатов, Кулану – 10–13 мандатов, Еш Атид – 9–10 мандатов, МЕРЕЦ – 6 мандатов.

В январе–феврале отмечалось, что «в левом политическом углу постоянно находится где-то около 40–42 мандатов, в центре – 16–18 мандатов и в правом углу 60–62 мандата». При этом Ликуд и Сионистский лагерь шли примерно вровень.

Однако важно было, кто займет первое место, поскольку именно партии–лидеру предоставляется вначале право сформировать правительственную коалицию, и только в случае ее неудачи это право переходит к партии, занявшей второе место.

Последние опросы показали лидерство Сионистского лагеря, по этим опросам он должен был получить 25–26 мандатов, а Ликуд – 21–22. Далее шли Объединенный арабский список (12–13 мандатов), Еш Атид (12–13 мандатов), Байт Йехуди (11–12 мандатов), Кулану (8–10 мандатов).

Однако некоторые эксперты отмечали, что телефонные опросы могут оказаться не вполне точными, так как плохо учитывают предпочтения ультраортодоксальной, арабской и русской общин, представители которых часто отказываются участвовать в опросах.

Следует также отметить, что Б. Нетаньяху в последнюю неделю проявил весьма высокую активность, что заметно повлияло на исход выборов.

Экзит-полы дали Ликуду и Сионистскому лагерю равные результаты – по 27 мандатов. Однако и они оказались сильно не точны. Согласно результатам, обнародованным после подсчета всех бюллетеней, Ликуд получает 30 мандатов, Сионистский лагерь – 24, Объединенный арабский список – 13, Еш Атид – 11, Кулану – 10, Байт Йехуди – 8, ШАС – 7, НДИ и Яхуд ха-Тора – по 6, МЕРЕЦ – 5.

Таким образом, правый лагерь (Ликуд, Байт Йехуди, ШАС, НДИ, Яхуд ха-Тора) вместе с Кулану получает 67 мандатов, что достаточно для формирования правительства.

Видно также, что успех Ликуда состоялся главным образом из-за перетока голосов от других правых партий – НДИ и Байт Йехуди, у которых значительная часть избирателей голосовала за Ликуд, чтобы не допустить лидерства левых.

Стоит также отметить, что после почти 20-летнего перерыва вновь ведущие правая и левая партии сильно отрываются от остальных. Означает ли это возвращение прежней двухпартийности – покажет время.

Любопытны оценки голосования русскоязычного населения. Согласно одной из них, если раньше оно голосовало в основном за правых, то на этих выборах такой выбор сделали около 60% (из них примерно 30% за НДИ и 20% за Ликуд), около 30% голосовало за центристов и около 10% за левых.

Автор выражает благодарность Юрию Бочарову за неоценимую помощь в изучении различных аспектов израильских выборов.

Законодательство Украины о местных выборах и его применение на выборах 25 октября 2015 года²⁴²

1. Резюме

25 октября в Украине прошли выборы областных, районных, городских, поселковых и сельских советов, а также глав городов, поселков и сел. При этом на выборах областных, районных и городских советов использовался новый для Украины вариант пропорциональной избирательной системы, предусматривающий разбиение партийного списка на части, соответствующие территориальным округам (число которых равно числу мандатов), и в каждой части могло быть не более одного кандидата. Такая модель создавала у избирателей иллюзию, что они (как при мажоритарной системе) выбирают конкретных кандидатов, в то время как в реальности их голос в первую очередь засчитывался партии. Расчеты показали, что большая часть голосов способствовала избранию не тех кандидатов, которые значились в соответствующих бюллетенях.

Кроме того, при такой системе искажается территориальное представительство. Значительная часть территориальных округов не получила своего депутата, в то время как от многих округов были избраны по два депутата, а от некоторых – по три. При этом на выборах областных советов ущемленными оказались в основном крупные и средние города.

При использовании пропорциональной системы применялся завышенный градопорог (5%), что привело к значительной потере голосов избирателей и снижению представительности ряда избранных советов.

На выборах глав сел, поселков и городов с числом избирателей менее 90 тысяч использовалась мажоритарная система относительного большинства, в результате чего некоторые кандидаты победили, получив менее 30% голосов и оторвавшись от основного соперника менее чем на 2%. Легитимность избранных таким образом глав вызывает большие сомнения.

Определенную проблему представляло совмещение большого числа избирательных кампаний, затруднявшее выбор избирателей и осложнявшее работу избирательных комиссий. Минусом можно считать и краткие сроки проведения кампании.

²⁴² Опубликовано в Интернете:

http://www.epde.org/tl_files/EPDE/EPDE%20PRESS%20RELEASES/IMC%20UA%202014/Liubarev_Elections_in_Ukraine_2015_RU.pdf, 24.03.2016.

На выборах по партийным спискам были введены гендерные квоты, но они оказались малоэффективными. Доля женщин в избранных советах областей и крупных городов осталась невысокой.

Выявлены также проблемы в формировании избирательных комиссий, в процессе регистрации кандидатов, в законодательном регулировании информирования избирателей и предвыборной агитации, при подготовке избирательных бюллетеней. Следует также принять меры по повышению прозрачности процесса подведения итогов голосования.

В ходе определения результатов выборов произошло несколько инцидентов, ставящих под сомнение легитимность избранных органов или должностных лиц. Так, при повторном голосовании на выборах главы Кировограда результаты выборов были изменены путем сомнительной с правовой точки зрения отмены итогов голосования на двух избирательных участках. На выборах Киевского областного совета результаты распределения мандатов не соответствовали методике, предусмотренной законом.

Делается вывод о необходимости комплексной реформы избирательного законодательства Украины.

2. Введение

В период работы в составе экспертной миссии с 13 по 27 октября 2015 года я посетил города Киев, Кировоград, Одессу, Хмельницкий, Черновцы, а также поселок городского типа Добровеличковку (районный центр Кировоградской области) и город районного значения Помошную (Добровеличковский район Кировоградской области).

В ходе визита я посетил ряд избирательных комиссий: Киевскую городскую, Кировоградскую областную, Хмельницкую областную, Хмельницкую городскую, Первомайскую районную в г. Черновцы, Добровеличковскую районную и поселковую. Встречался также с депутатом Верховной Рады Украины А.М. Черненко, руководителем Службы распорядителя Государственного реестра избирателей Центральной избирательной комиссии Украины А.В. Стельмахом, главой Кировоградской областной рады А.А. Черноиваненко, секретарем Кировоградской городской рады (исполняющим обязанности главы г. Кировограда) И.И. Марковским, кандидатами на должность главы г. Кировограда и поселка Добровеличковка, кандидатами в депутаты Киевской городской рады, Кировоградской областной и городской рады, Одесской областной рады, Хмельницкой городской рады, Черновицкой городской рады, представителями политических партий, общественных объединений,

включая Комитет избирателей Украины (КИУ) и гражданскую сеть ОПОРА, СМИ, наблюдательских миссий ОБСЕ и ЕНМО, экспертами.

Главной моей задачей была оценка избирательного законодательства (и в первую очередь избирательной системы) и его действия на практике.

3. Обстоятельства принятия нового закона

Местные выборы в Украине 25 октября 2015 года проводились на основании Закона от 14 июля 2015 года № 595-VIII «О местных выборах» (с изменениями, внесенными согласно Закону № 676-VIII от 04.09.2015). Иными словами, они проводились по новому закону, принятому менее чем за два месяца до начала избирательной кампании.

Обстоятельства принятия этого нового закона важны для понимания проблем избирательной реформы в Украине. На рассмотрение Верховной Рады в мае 2015 года были представлены четыре альтернативных законопроекта. При этом один из них готовился рабочей группой во главе с депутатом А.М. Черненко, созданной распоряжением председателя Верховной Рады. В эту группу вошли депутаты Верховной Рады из нескольких фракций, представители КИУ и гражданской сети ОПОРА, такие признанные эксперты в области избирательного законодательства как Ю.Б. Ключковский, Д. Ковриженко, Е.В. Радченко.

Однако в первом чтении был принят другой законопроект, который готовился кулуарно и был внесен группой депутатов из фракций «Блок Петра Порошенко», «Народный фронт» и «Радикальная партия Олега Ляшко». Он был менее проработан, в частности, в нем сохранились многие положения прежнего закона, которые неоднократно критиковались экспертами. При принятии во втором чтении законопроект был существенно изменен, но при этом многие поправки вносились с голоса в ходе заседания Верховной Рады. В результате получился довольно несовершенный закон.

При этом необходимо отметить, что депутатское большинство отказалось (окончательно – во втором чтении) от идеи введения открытых списков, которая была предусмотрена в предвыборных программах партий «Батьковщина», Блок Петра Порошенко, Радикальной партии Олега Ляшко, а также в коалиционном соглашении. При этом некоторые политики пытались ввести общество в заблуждение, утверждая, что закон предусматривает открытые списки, но твердая позиция ряда экспертов пресекла распространение этого обмана.

4. Избирательная система на выборах представительных органов

На местных выборах 2015 года использовались три избирательные системы. Главы городов с числом избирателей более 90 тыс. избирались по мажоритарной системе абсолютного большинства. Главы меньших городов, поселков и сел избирались по мажоритарной системе относительного большинства. Также по мажоритарной системе относительного большинства в одномандатных округах избирались депутаты поселковых и сельских советов.

Для выборов областных, городских и районных советов была принята избирательная система, почти идентичная той, которая использовалась на выборах Законодательного Собрания Санкт-Петербурга в 2007 и 2011 годах. Выборы проводились исключительно по партийным спискам, самовыдвижение не было предусмотрено. Территория единого округа разбивалась на территориальные округа, число которых равно числу мандатов в избираемом округе. В каждой части списка, привязанной к определенному территориальному округу, – не более одного кандидата (но могло и не быть никого). В центральной части списка, не привязанной к территориальным округам (которая получала мандаты вне очереди), – один кандидат (т.н. первый кандидат).

В избирательном бюллетене указывались порядковый номер, большими буквами полное название местной организации партии, дальше маленькими буквами в скобках – фамилия, имя и отчество первого кандидата в списке кандидатов, далее через тире – прописными буквами фамилия, имя и отчество кандидата в депутаты, закрепленного за территориальным избирательным округом. Между порядковым номером и указанными сведениями размещался пустой квадрат, в котором избиратель ставил знак, голосуя за данную партию.

При распределении мандатов внутри списка, как уже выше отмечено, первым получал мандат кандидат, не отнесенный ни к какому территориальному округу. Остальные мандаты передавались кандидатам в порядке убывания процента поданных за них голосов.

Существенным моментом при нарезке территориальных округов является положение о том, что число избирателей в них должно быть по возможности максимально приближенной к средней численности избирателей. При этом на выборах областного совета на территории каждого района или города областного значения должен быть образован как минимум один округ. На выборах районных советов такое же правило касалось каждого села, поселка или города районного значения. Соблюдение этого требования приводило к тому, что на практике округа получа-

лись существенно неравными по числу избирателей. Это неравенство на выборах в областные советы было усилено решением ЦИК Украины выделять крупным городам не более 20% округов независимо от доли избирателей. Например, доля избирателей Кировограда в области – 25%, но у Кировограда 19% округов; доля избирателей Одессы – 41%, но у нее тоже 19% округов. В результате, например, на выборах в Кировоградскую областную Раду размер округа варьировался от 5892 избирателей до 18172.

Такую систему можно считать крайним (наиболее жестким) вариантом широко распространенной в России системы партийных списков, разбитых на территориальные группы. В своем мягком варианте такая система имеет два преимущества перед системой «линейных» (не разбитых на группы) закрытых списков. Во-первых, она обеспечивает не только политическое, но и территориальное представительство, причем оба представительства сочетаются, то есть территориальное представительство получают по крайней мере наиболее сильные (а в идеале – все) партии. Впрочем, стоит отметить, что территориальное представительство особенно важно для общенациональных выборов, а также для выборов областных и районных советов; для выборов городских советов оно большого значения не имеет. Во-вторых, эта система предусматривает умеренную внутривнутрипартийную конкуренцию, которая препятствует излишней централизации и бюрократизации партий, а также партийной коррупции и дает преимущества кандидатам, пользующимся реальной поддержкой избирателей.

Однако в жестком варианте, принятом для местных выборов в Украине, эти достоинства проявляются в меньшей степени, а зачастую превращаются в недостатки. Как показывали и теоретический анализ, и российский опыт, при данной системе территориальное представительство неизбежно получается искаженным.

Поскольку число территориальных округов равно числу распределяемых мандатов, а в каждом списке есть так называемый первый кандидат, не приписанный к территориальным группам и получающий мандат вне очереди, легко заранее определить, что без депутатов останутся как минимум столько округов, сколько партий пройдет в совет (если первые кандидаты не откажутся от мандатов). Но поскольку избирательная система допускает, что в одном округе могут быть избраны два или даже три кандидата (от разных партий), то в таких случаях соответственно увеличивается и число округов, остающихся без депутата.

Эти прогнозы полностью сбылись. В таблице 1 представлены данные по большому числу выборов – к областным советам и городским советам областных центров добавлены также два района Кировограда и выборочно (в основном из разных областей) ряд районов и городов областного и районного значения. Эти данные не учитывают возможные дальнейшие отказы первых кандидатов от мандатов²⁴³ (среди них есть и действующие мэры, а также депутаты Верховной Рады), из-за чего окончательный расклад мог немного измениться.

Как видно из таблицы, везде доля округов, оставшихся без депутатов, оказалась значительной – и в областях, и в районах, и в различных городах. Наименьшая она в Харькове (10%), Измаиле (11%), Киеве (17%) и Мелитопольском районе (18%), в остальных случаях больше 20%, достигая 34% в Черниговской области, 38% в Летичевском районе, 44% в Ужгороде и 46% в Овруче. Любопытно, что лишь в двух городах (Кировограде и Перечине) ни в одном округе не было избрано более одного депутата.

Таблица 1. Территориальное представительство по результатам местных выборов 2015 года

Область, район, город	Число мандатов	Прошло партий	Число округов, где			Доля округов, где нет депутата
			нет депутата	два депутата	три депутата	
<i>Выборы в областные советы</i>						
Винницкая область	84	8	23	11	2	27%
Волынская область	64	7	14	7	0	22%
Днепропетровская область	120	7	25	16	1	21%
Житомирская область	64	8	21	13	0	33%
Закарпатская область	64	6	14	8	0	22%
Запорожская область	84	8	20	10	1	24%
Ивано-Франковская область	84	6	21	11	2	25%
Киевская область	84	8	26	16	1	31%
Кировоградская область	64	8	21	11	1	33%
Львовская область	84	9	22	13	0	26%
Николаевская область	64	7	17	10	0	27%

²⁴³ В некоторых случаях выбытие первых кандидатов уже было учтено в тех данных, которые были размещены на сайте ЦИК Украины: по два кандидата выбыло в Харьковской области и г. Ичня, по одному – в Полтавской области, Лубенском и Мелитопольском районах, городах Харьков, Александрия, Дрогобыч, Жмеринка, Измаил, Каховка, Новоднестровск, Кролевец и Немиров.

Одесская область	84	6	17	11	0	20%
Полтавская область	84	10	28	15	2	33%
Ровенская область	64	6	15	9	0	23%
Сумская область	64	8	18	8	1	28%
Тернопольская область	64	8	16	8	0	25%
Харьковская область	120	6	27	23	0	23%
Херсонская область	64	7	17	8	1	27%
Хмельницкая область	84	7	22	11	2	26%
Черкасская область	84	8	22	14	0	26%
Черниговская область	64	7	22	15	0	34%
Черновицкая область	64	10	21	11	0	33%
<i>Выборы в советы областных центров</i>						
Винница	54	6	14	6	1	26%
Днепропетровск	64	5	18	11	1	28%
Житомир	42	6	13	7	0	31%
Запорожье	64	7	19	10	1	30%
Ивано-Франковск	42	6	12	6	0	29%
Киев	120	5	20	15	0	17%
Кировоград	42	9	9	0	0	21%
Луцк	42	7	13	6	0	31%
Львов	64	7	16	7	1	25%
Николаев	54	4	11	7	0	20%
Одесса	64	5	13	8	0	20%
Полтава	42	7	15	8	0	36%
Ровно	42	7	15	6	1	36%
Сумы	42	6	14	6	1	33%
Тернополь	42	7	12	5	0	29%
Ужгород	36	9	16	5	1	44%
Харьков	84	4	8	5	0	10%
Херсон	54	8	17	7	1	31%
Хмельницкий	42	6	9	3	0	21%
Черкассy	42	8	17	5	2	40%
Чернигов	42	7	11	4	0	26%
Черновцы	42	6	11	5	0	26%
<i>Выборы в советы других городов областного значения</i>						
Александрия	36	7	12	4	1	33%
Бердичев	36	8	13	5	0	36%
Бердянск	36	7	13	4	1	36%
Васильков	34	9	12	3	0	35%
Днепродзержинск	42	9	15	6	0	36%
Дрогобыч	36	8	11	4	0	31%
Дубно	34	9	12	3	0	35%
Жмеринка	34	9	12	4	0	35%

Измаил	36	2	4	3	0	11%
Калуш	36	8	10	2	0	28%
Канев	34	8	11	3	0	32%
Каховка	34	8	12	5	0	35%
Ковель	36	7	13	6	0	36%
Кременец	26	6	10	4	0	38%
Кременчуг	42	8	13	5	0	31%
Кривой Рог	64	7	15	8	0	23%
Лозовая	36	9	13	4	0	36%
Нежин	36	8	13	5	0	36%
Нетешин	34	7	12	5	0	35%
Новоднестровск	26	8	9	2	0	35%
Очаков	26	7	8	1	0	31%
Чоп	26	6	9	3	0	35%
Энергодар	34	7	11	4	0	32%
<i>Выборы в советы городов районного значения</i>						
Вилково	26	5	8	3	0	31%
Збараж	26	7	9	2	0	35%
Ичня	26	7	10	5	0	38%
Корсунь-Шевченковский	26	8	11	3	0	42%
Кролевец	26	6	8	3	0	31%
Немиров	26	6	11	6	0	42%
Овруч	26	9	12	3	0	46%
Перечин	26	6	6	0	0	23%
Подгородное	26	8	11	1	1	42%
Скадовск	26	8	10	2	0	38%
<i>Выборы в советы внутригородских районов</i>						
Кировский район Кировограда	42	9	11	2	0	26%
Ленинский район Кировограда	36	8	10	2	0	28%
<i>Выборы в районные советы</i>						
Добровеличковский район Кировоградской области	34	6	12	6	0	35%
Еланецкий район Николаевской области	26	5	9	4	0	35%
Изюмский район Харьковской области	26	6	8	2	0	31%
Кицманский район Черновицкой области	36	6	8	2	0	22%
Коломыйский район Ивано-Франковской	43	7	11	4	0	26%

области						
Летичевский район Хмельницкой области	34	7	13	6	0	38%
Лубенский район Полтавской области	34	6	9	4	0	26%
Мелитопольский район Запорожской области	34	5	6	2	0	18%
Менский район Черниговской области	34	7	9	2	0	26%
Перемышлянский район Львовской области	34	10	12	2	0	35%

При этом важно осознать, что округа, лишённые депутатов, чаще всего разбросаны по территории не случайно. Из теоретических соображений можно понять, что без депутатов должны оставаться прежде всего округа с наиболее плюралистичным голосованием, где каждая партия получает меньшую долю, чем в других округах. Таковыми чаще всего являются городские территории. С этой точки зрения наиболее интересна география распределения депутатов по округам на выборах областных советов. Оказалось, что здесь ситуация с представительством областных центров сильно различается. Некоторые города получили даже больше депутатов, чем им выделено было округов, – это Луцк, Николаев, Тернополь и особенно Харьков (где голосование оказалось менее плюралистичным, чем в области). Днепропетровск и Хмельницкий получили столько же депутатов, сколько у них было округов. В остальных областных центрах депутатов избрано меньше. Наиболее ущемлёнными оказались Херсон (5 депутатов из 12 округов), Полтава (5 из 16), Черновцы (4 из 12), Черкассы (3 из 16), Кировоград (2 из 12), Ужгород (1 из 6) и особенно Чернигов (ни одного депутата из 12 округов).

Ущемлёнными оказались также многие средние и небольшие города. В частности, Кременчуг в Полтавской области (6 из 12), Каменец-Подольский в Хмельницкой области (1 из 6), Первомайск в Николаевской области и Новая Каховка в Херсонской области (1 из 5), Энергодар в Запорожской области (1 из 4), Новоград-Волынский в Житомирской области, Вознесенск в Николаевской области, Лубны в Полтавской области, Шепетовка в Хмельницкой области, Ирпень в Киевской области (1 из 3). Без депутатов остались города Калуш в Ивано-Франковской области и Изюм в Харьковской области (по 4 округа), Люботин в Харь-

ковской области, Староконстантинов в Хмельницкой области, Васильков, Обухов и Фастов в Киевской области (по 2 округа).

Кроме того, данная избирательная система имеет то свойство, что кандидат, чья партия заняла в его территориальном округе первое место, может оказаться неизбранным, а кандидат, чья партия получила в этом округе меньше голосов, – избранным. С точки зрения логики пропорциональных выборов это не страшно, но избиратели, которым внушали логику мажоритарных выборов (см. ниже), в этом случае могут считать такой результат несправедливым.

Мне удалось получить данные, содержащие результаты всех партий по всем территориальным округам, только для выборов Черновицкой городской Рады. Кроме того, для выборов Черновицкой областной рады я получил такие данные только для партий, допущенных к распределению мандатов. Поэтому только для этих двух выборов я смог проверить, насколько часто возникала такая ситуация.

На выборах Черновицкой областной Рады по округу № 65 избран кандидат, занявший в округе только пятое место, а четыре кандидата, получившие большее число голосов, остались без мандатов. По округам № 30 и 33 избраны только кандидаты, занявшие четвертые места. По округам № 1, 8 и 57 избраны кандидаты, занявшие третьи места, а кандидаты, занявшие первые два места, не избраны. По округам № 25, 61 и 62 избраны кандидаты, занявшие вторые места, а лидеры мандатов не получили. По округам № 5, 7, 9 и 17 избраны кандидаты, занявшие первые и третьи места, а кандидаты, занявшие вторые позиции, остались без мандата. По округу № 34 избраны кандидаты, занявшие второе и четвертое места, и не избраны занявшие первое и третье. По округу № 48 избраны кандидаты, занявшие второе и пятое места, и не избраны занявшие первое, третье и четвертое. Таким образом, такие аномалии имели место в 15 округах из 43, в которых были избраны депутаты.

Несколько меньше аномалий на выборах Черновицкой городской Рады. Здесь по округу № 33 избран кандидат, занявший только шестое место, а пятеро, получившие больше голосов, остались без мандатов. По округам № 4 и 31 избраны только кандидаты, занявшие четвертые места. По округам № 8, 12, 17 и 18 избраны только кандидаты, занявшие вторые места. По округу № 29 избраны кандидаты, занявшие первое и четвертое места, а те, кто занял вторую и третью позиции, мандатов не получили. Итого 8 аномалий на 31 округ, где были избраны депутаты.

Также из данных по г. Черновцы можно увидеть, сколь незначительный перевес в голосах определял избрание кандидатов. Так, у «Бло-

ка Петра Порошенко – Солидарности» мандат получил кандидат с 17,52%, а следующий за ним с 17,28% остался без мандата. Здесь судьбу мандата решили 4 голоса. У «Самопомощи» мандат получил кандидат с 11,54%, но не получил кандидат с 11,41% (судьбу мандата решили 3 голоса). У лидера выборов (партия «Родной город») мандат получил кандидат с 22,84%, но не получил кандидат с 22,27% (судьбу мандата решили 9 голосов).

Важно также отметить, что, в отличие от мажоритарной системы и некоторых вариантов смешанной системы, на которые рассматриваемая избирательная система внешне похожа, здесь кандидат, получивший значительную поддержку избирателей (и даже занявший в своем округе первое место), может не получить мандат только потому, что его партия не преодолела заградительный барьер. У меня нет данных, насколько часто встречалось такое явление, но в качестве примера могу привести ситуацию в округе № 1 по выборам в Черновицкую городскую Раду, где кандидат И.И. Гораш, выдвинутый партией «Авто-Майдан», получил 21,0% голосов и занял второе место, но сама партия получила лишь 2,3% голосов.

Что касается внутривыборной конкуренции, то она в данных условиях представляла соревнование не столько личностей и программ, сколько финансовых и иных ресурсов. В отличие от системы открытых списков избиратель не мог выбирать кандидата внутри партийного списка: он выбирал партию и одновременно голосовал за кандидата, которого партия поставила на его округ. Другое дело, что последовательность получения кандидатами мандатов в некотором смысле зависела от избирателей: там, где больше избирателей голосовало за партию, там у кандидата было больше шансов получить мандат. Тем самым кандидаты стимулировались работать в своем округе. Но к правам избирателей это не имеет отношения.

Более того, система эта и особенно пропагандистская кампания вокруг нее могли вводить избирателей в заблуждение. То, что в каждом округе значилось по одному кандидату от разных партий, создавало иллюзию выборов по мажоритарной системе. И в ходе кампании некоторые политики и эксперты давали избирателям такие советы: смотрите фамилию кандидата, напечатанную большими буквами, и, если он вам нравится, – голосуйте за эту партию. Иными словами, предлагали избирателю руководствоваться правилами выбора, уместными при мажоритарной системе. Но при этом избирателю не объясняли, что его голос

может достаться совсем не этому кандидату, а другому кандидату из той же партии.

Результаты выборов дают возможность оценить, какая доля избирателей получила в результате голосования за партию не того кандидата, который значился в бюллетене. Для этого я просуммировал по каждой партии результаты избранных кандидатов и разделил полученную сумму на число голосов, полученных партией во всех округах.

Оказалось, что лишь в единичных случаях частное получилось более 50%. Это Оппозиционный блок в Николаевской области (62%), Николаеве (52%) и Кривом Роге (51%), «Возрождение» в Харьковской области (81%) и Харькове (72%), «Блок Петра Порошенко – Солидарность» в Киеве (53%) и «Доверяй делам» в Одессе (55%) – частное более 50% получилось только у лидировавших в данном городе или области партии и только в том случае, если их доля мандатов была значительной. В остальных же случаях частное было менее 50%, зачастую существенно меньше, и это означает, что большинство избирателей получили не тех кандидатов, за которых они голосовали (если они голосовали, исходя из личности кандидата, а не партийных предпочтений).

Вот более подробные данные по Кировоградской области. У «Блока Петра Порошенко – Солидарности» избранные кандидаты получили 30% от числа голосов, поданных за партию. У «Батьковщины» – 35%, у Оппозиционного блока – 23%, у Радикальной партии Олега Ляшко – 11%, у партии УКРОП – 13%, у «Свободы» – 11%, у партии «Наш край» – 17%, у «Самопомощи» – 9%. Вместе у восьми прошедших партий избранные кандидаты получили только 23% от числа голосов, поданных за эти партии. Иными словами, более трех четвертей избирателей получили не тех кандидатов, за которых они голосовали.

Этот факт был бы не столь существенным, если бы партии представляли из себя монолитные группы единомышленников. Возможно, некоторые партии таковыми являются. В частности, признаки такой партии можно увидеть у «Самопомощи». В этом отношении любопытны ее результаты на выборах в Черновицкую городскую Думу. Партия выдвинула только 19 кандидатов, то есть из 42 округов у нее не было кандидатов в 24. Оказалось, что средний результат партии в округах, где у нее был кандидат, составил 10,3%, а в округах, где кандидата не было, – 8,8%, то есть ниже, но ненамного. Если ранжировать округа по проценту голосов за партию, то будет видно, что занятые и вакантные округа чередуются. Так, первые два места (19,5 и 16,7%) заняли округа № 34 и 29, где у партии были кандидаты. Но на третьем и четвертом

местах (13,2 и 12,8%) оказались округа № 4 и 3, где кандидатов не было. На пятом месте (12,6%) округ № 8, где был кандидат, а на шестом (12,1%) – округ № 30, где кандидата не было. И так далее. Два последних места получили округа № 15 и 16 (4,6 и 4,5%), где у партии не было кандидатов, а третье с конца – округ № 18 (5,2%), где кандидат был. Таким образом, можно понять, что в данном случае главным фактором в голосовании был партийный бренд, а личности кандидатов играли меньшую роль.

К сожалению, у меня не было возможности сделать аналогичный анализ для других успешных партий. Но, судя по некоторым данным, в настоящее время большинство украинских партий – рыхлые, и в данной кампании партийные списки чаще всего представляли собой конгломерат различных групп влияния. В качестве иллюстрации сошлюсь на публикацию в одной из кировоградских газет: *«Недавние непримиримые оппоненты, нещадно оскорблявшие друг друга в социальных сетях и на бумаге, вдруг оказались соратниками. В одних флаконах, то бишь списках, майдановцы и регионалы, ватники и вышиватники, коррупционеры и их обличители – о какой идеологии тут можно говорить?»*²⁴⁴. В таких условиях для избирателя должно быть действительно важно выбрать не только определенную партию, но и конкретного кандидата в ней. Но такую возможность дают только открытые списки. Система же, использованная на этих выборах в Украине, не может приводить к точному отражению позиций избирателей. Более того, полагаю, что данная система, стимулируя активность кандидатов по принципу «каждый за себя», способствует еще большему разрыхлению партий и тем самым снижает возможности политического представительства избирателей.

Еще один важный аспект: система, использованная на выборах в областные, районные и городские советы, не давала возможности участвовать в выборах независимым кандидатам. Параллельно проходили выборы в поселковые и сельские советы по мажоритарной системе, и в этих выборах независимые кандидаты (самовыдвиженцы) не только участвовали, но и чаще всего добивались успеха. Так, по данным ЦИК Украины на 20.11.2015, в сельские советы избран 117371 депутат, в поселковые – 11259 депутатов, в сумме получается 128630. Из них самовыдвиженцев 112397. Таким образом, самовыдвиженцы среди избранных в поселковые и сельские советы составляют 87,4%.

²⁴⁴ Мармер Е. Парад биг-морд // Украина Центр, 13.10.2015 (<http://uc.kr.ua/parad/>).

Между тем, разница между поселками и городами районного значения не слишком велика, и нетрудно предположить, что, если бы на городском уровне самовыдвижение допускалось, там также доминировали бы независимые кандидаты. Вероятно, немалая доля самовыдвиженцев успешно участвовала бы, при наличии такой возможности, также в выборах районных и областных советов. Сторонники пропорциональной системы часто выдвигают в ее пользу тот аргумент, что эта система способствует развитию партий. Однако отсутствие возможности участвовать в выборах в качестве независимых кандидатов²⁴⁵ способствует тому, что кандидаты начинают примыкать к партиям не по идеологическим, а по прагматическим соображениям, и тем самым приводит к еще большему разрыхлению партий.

Полагаю, что украинскому экспертному сообществу необходимо инициировать профессиональную дискуссию с целью выбора избирательной системы, наиболее подходящей для нынешней политической ситуации. При этом важно не ограничиваться одним–двумя вариантами, а рассмотреть более широкий спектр известных избирательных систем.

Безусловно, одной из наиболее перспективных следует считать систему открытых списков. Однако в случае использования этой системы необходимо продумать нормы, регулирующие внутрипартийную конкуренцию, чтобы она способствовала консолидации партий на политической основе, а не их распаду. Также важно сделать, чтобы данная система была понятна избирателю. Кроме того, необходимо помнить, что открытые списки не решают проблему независимых кандидатов.

Не следует сразу же отвергать и систему списков, разделенных на территориальные группы. Желательно только уйти от ее крайнего варианта, когда единый округ разбивается на большое число территориальных округов. Лучшим вариантом такой системы можно считать вариант, применяемый в Российской Федерации на выборах в Государственную Думу, при котором сами партии имеют возможность определять в установленных рамках территории, к которым привязываются территориальные группы в списках.

Перспективной я также считаю связанную смешанную систему, подобную той, которая применяется в Германии и Новой Зеландии. Она одновременно обеспечивает пропорциональность партийного представ-

²⁴⁵ Отмечу, что при пропорциональной системе в принципе возможно участие независимых кандидатов и в некоторых странах им такое право предоставляется. Однако они в любом случае не могут на равных конкурировать с политическими партиями, и массовое голосование за них в этом случае приводит к значительной «потере» голосов избирателей.

вительства, территориальное представительство, а также возможность участия в выборах независимых кандидатов.

Кроме того, важно понимать, что для разных уровней выборов могут быть оптимальными разные избирательные системы. В частности, территориальное представительство важно в Верховной Раде, областных и районных советах, но им можно пренебречь в городских советах, особенно для небольших городов. Поэтому вполне возможен подбор различных систем для разных уровней выборов.

5. Избирательная система на выборах глав городов, поселков и сел

Как отмечалось выше, избирательная система на выборах глав городов зависела от числа избирателей в городе. Если это число равно или больше 90 тыс., должна была применяться мажоритарная избирательная система абсолютного большинства, если меньше – относительного большинства. Также система относительного большинства применялась на выборах глав поселков и сел.

Не вполне ясно, почему в качестве границы было выбрано число 90 тыс. Кроме того, в законе не было сказано, на какую дату фиксируется число избирателей. Из-за этого возник «павлоградский казус». При назначении выборов число избирателей в г. Павлограде Днепропетровской области было больше 90 тыс., но после первого тура выборов оно оказалось меньше. На этом основании ЦИК Украины приняла 27 октября разъяснение, согласно которому повторное голосование в городе не должно проводиться, а результаты выборов должны быть подведены в соответствии с системой относительного большинства.

Между тем, очевидно, что планка в 90 тыс. избирателей носит технический характер, а избирательная система – принципиальный характер. Изменение избирательной системы после назначения выборов, а тем более после проведения первого тура голосования абсолютно недопустимо – хотя бы потому, что как кандидаты в своей тактике ведения кампании, так и избиратели в своем выборе в первом туре ориентируются на избирательную систему, и, если бы система изначально была бы другой, иными, скорее всего, были бы и итоги голосования.

В данной ситуации Киевский апелляционный административный суд принял 29 октября правильное решение, признав противоправным разъяснение ЦИК.

Тем не менее, остается резонный вопрос, почему должны применяться разные избирательные системы в зависимости от числа избирателей. Использование на выборах глав городов системы абсолютного

большинства обусловлено тем, что для легитимности главе нужно заручиться поддержкой абсолютного большинства избирателей. Степень конкуренции и уровень поддержки кандидатов в первом туре мало связаны с числом избирателей в городе, а определяются почти исключительно политической ситуацией в нем.

В качестве примера можно привести несколько городов, где выборы главы 25 октября 2015 года прошли в один тур. Так, на выборах главы г. Светловодска Кировоградской области был избран В.В. Козярчук, получивший всего 15,8% голосов, в то время как второе место занял кандидат Ю.Н. Котенко с 14,1% голосов. На выборах главы г. Новомосковска Днепропетровской области был избран В.И. Литвищенко с 22,7% голосов, при этом второе место занял А.М. Барсук, получивший 21,5%. На выборах главы г. Ковель Волынской области победил О.А. Киндер с 29,8% голосов, в то время как его основной соперник С.Д. Кошарук получил 29,1%. Легитимность указанных глав вызывает большие сомнения.

6. Совмещение выборов разных уровней

Традиционно в Украине все местные выборы проводятся одновременно. Не стали исключением и выборы 25 октября 2015 года. Избиратели в городах районного значения, поселках и селах голосовали одновременно на четырех выборах (главы города, поселка или села; депутатов городского, поселкового или сельского совета; депутатов районного совета; депутатов областного совета). Также одновременно на четырех выборах голосовали избиратели городов, где сохранились районные советы – Днепропетровска, Кривого Рога, Житомира, Кировограда, Полтавы, Херсона и Чернигова (главы города; депутатов районного совета; депутатов городского совета; депутатов областного совета). В остальных городах областного значения избиратели голосовали одновременно на трех выборах (главы города; депутатов городского совета; депутатов областного совета). И только в Киеве одновременно проходили два вида выборов (главы города и депутатов городского совета).

Такое совмещение большого числа выборов создает сложности для избирателей, политических партий, кандидатов и избирательных комиссий. Избирателям трудно делать осознанный выбор сразу по стольким номинациям, и они неизбежно уделяют одним выборам больше внимания, а на других голосуют почти наугад. Кроме того, они часто просто путают кандидатов, баллотирующихся на разные должности. В таких условиях партиям и кандидатам труднее (особенно на выборах, кото-

рым избиратели уделяют меньше внимания) доносить свои позиции до избирателей, и агитация приобретает еще более лапидарный (упрощенный) характер. Кроме того, многие кандидаты вынуждены баллотироваться одновременно на несколько позиций, и это также запутывает избирателей и приводит к отказам от мандатов.

Существенно возрастает нагрузка на избирательные комиссии. В результате они допускают ошибки как на стадии подготовки к выборам (регистрация кандидатов, утверждение текстов избирательных бюллетеней), так и в процессе голосования и подсчета голосов. Процесс подведения результатов выборов затягивается, что снижает доверие к ним общества.

Дополнительные проблемы создает использование на разных выборах различных избирательных систем – это тоже усложняет как выбор избирателей, так и работу партий и избирательных комиссий. Так, на данных выборах в одни советы использовалась мажоритарная система, в другие – пропорциональная. Как отмечалось в разделе 4, для разных видов и уровней выборов могут оказываться оптимальными различные избирательные системы, поэтому в данном вопросе не следует стремиться к унификации.

В связи с этим целесообразно, особенно с учетом проходящей децентрализации, сопровождаемой реформой административно-территориального деления страны, развести выборы разного уровня – как минимум отделить выборы районных и областных советов от выборов городских, поселковых и сельских советов.

7. Заградительный барьер

По примеру выборов в Верховную Раду, в новом законе о местных выборах заградительный барьер был повышен с 3 до 5%. Это привело к снижению уровня представительности многих избранных советов.

В таблице 2 для выборов в областные советы и городские советы областных центров приведен один из главных показателей представительности – суммарная доля голосов, полученных партиями, которые участвовали в распределении мандатов. Отметим, что в данных условиях этот показатель четко связан с известным индексом диспропорциональности Лузмора-Хэнби: в сумме этот индекс и доля голосов, полученных прошедшими в совет партиями, чаще всего составляют 100%.

Кроме того, в таблице приведены число партий, участвовавших в распределении мандатов, а также эффективное число партий, характеризующее как реальный уровень конкуренции, так и степень партийной

фрагментации (индекс Лааксо-Таагеперы). К сожалению, в трех случаях (Тернопольская область, Ивано-Франковск и Николаев) основные индексы не удалось вычислить из-за неполных данных на сайте ЦИК Украины.

Таблица 2. Показатели конкуренции и представительности для местных выборов 2015 года

Область, город	Число партий			Доля голосов за прошедшие партии, %
	участвовавших	эффективное*	прошедших	
Винницкая	12	6,48	8	90,9
Волинская	15	7,63	7	84,3
Днепропетровская	13	5,60	7	88,6
Житомирская	16	8,89	8	82,4
Закарпатская	16	7,84	6	77,1
Запорожская	13	7,05	8	87,1
Ивано-Франковская	15	7,90	6	78,3
Киевская	14	8,10	8	87,0
Кировоградская	12	7,24	8	90,5
Львовская	16	8,78	9	88,2
Николаевская	12	7,31	7	84,7
Одесская	16	7,78	6	78,4
Полтавская	17	11,01	10	88,4
Ровненская	15	8,22	6	74,3
Сумская	15	9,64	8	80,1
Тернопольская	12	?	8	?
Харьковская	15	5,45	6	84,9
Херсонская	15	8,50	7	79,2
Хмельницкая	14	8,68	7	83,2
Черкасская	15	9,45	8	83,5
Черновицкая	15	8,55	10	91,9
Черниговская	12	7,78	7	88,7
Киев	40	8,29	5	63,8
Винница	18	7,56	6	74,5
Днепропетровск	20	5,57	5	78,2
Житомир	19	8,63	6	76,2
Запорожье	23	8,70	7	78,9
Ивано-Франковск	16	?	6	?

Кировоград	16	9,15	9	89,2
Луцк	18	6,33	7	87,3
Львов	17	6,56	7	83,1
Николаев	17	?	4	?
Одесса	20	5,66	5	77,9
Полтава	21	12,15	7	69,5
Ровно	18	10,33	7	76,0
Сумы	22	9,10	6	61,6
Тернополь	18	7,89	7	80,1
Ужгород	21	11,84	9	75,4
Харьков	20	3,18	4	78,9
Херсон	17	9,71	8	82,9
Хмельницкий	19	9,45	6	73,7
Черкассы	20	11,56	8	77,4
Черновцы	20	9,74	6	71,8
Чернигов	16	8,04	7	78,3

* Эффективное число партий (индекс Лааксо-Таагеперы) вычисляется по формуле $1/\sum v_i^2$, где v_i – доля голосов (от числа действительных бюллетеней), полученных каждой партией, участвовавшей в выборах.

Хотя партийная фрагментация в большинстве случаев была довольно высока, в низкой степени представительности следует винить в первую очередь завышенный заградительный барьер.

Так, в Киеве в горсовет не прошли Партия решительных граждан (4,8%), Оппозиционный блок (4,8%) и «Демократический альянс» (4,6%). Таким образом, в случае 4-процентного барьера степень представительности была бы не 63,8%, а 78,0%. А если бы барьер был 3-процентный, то прошла бы еще партия «Рух за реформы» (3,1%), и степень представительности выросла бы до 81,2%.

В Полтаве в интервале от 4 до 5% оказались четыре партии: УКРОП (4,9%), «Сила людей» (4,4%), Радикальная партия Олега Ляшко (4,2%) и Оппозиционный блок (4,0%). Таким образом, и здесь при 4-процентном барьере степень представительности была бы значительно выше – 87,1% вместо 69,5%.

В Сумах при 3-процентном барьере добавилось бы шесть партий: «Воля народа» (4,9%), Радикальная партия Олега Ляшко (4,7%), УКРОП (4,4%), «Возрождение» (3,9%), Партия простых людей Сергея Каплина

(3,3%) и «Наш край» (3,2%). И степень представительности выросла бы с 61,6% до 86,0%.

8. Гендерные квоты

Как и многие страны, Украина сталкивается с проблемой гендерного дисбаланса в органах власти. В 2013 году НДИ проводил исследования и выяснил, что доля женщин в областных советах составляла 12%, в районных – 23%, в поселковых – 46% и в сельских – 51%. Иными словами, на нижнем уровне (села и поселки) можно было говорить о гендерном паритете, а в районах и тем более в городах наблюдался явный дисбаланс. Кроме того, видна была тенденция усиления дисбаланса при повышении уровня выборов.

Для решения этой проблемы украинские законодатели решили прибегнуть к стандартному для европейских стран методу – гендерным квотам в партийных списках. В отношении партийных списков в законе было записано: «Представительство лиц одного пола в избирательных списках кандидатов в депутаты местных советов в многомандатных избирательных округах должно составлять не менее 30 процентов от общего количества кандидатов в избирательном списке».

Однако закон не предусматривал никаких санкций за несоблюдение данной квоты. Причины этого не вполне ясны. Возможно, все дело в том, что закон принимался в спешке, и просто забыли прописать санкции. Но не исключено, что это сделали осознано, опасаясь, что санкции окажутся опаснее, чем нарушения. Такую осторожность я могу понять: например, в России введение гендерных квот с санкциями в виде отказа в регистрации и отмены регистрации партийных списков дало бы новый импульс технологии выбивания кандидатов из партийных списков.

По данным КИУ, на выборах в Киеве и областных центрах из восьми основных партий суммарная доля женщин в списках у семи была больше 30% – от 30,4% до 33,7%. И только у «Блока Петра Порошенко – Солидарности» она ниже – 27,3%. Аналогично в разрезе этих городов: в большинстве городов доля больше 30% – от 30,1% до 36% (в Запорожье), но ниже 30% в Ивано-Франковске (29,7%), Ровно (28,5%) и Черкассах (27%). При этом в каждом городе был хотя бы один список-нарушитель. Всего квота была соблюдена в 72% списков²⁴⁶.

На выборах в областные советы нарушителей было больше. Только в 8 областях суммарная доля женщин в списках была выше 30% (максимум – в Львовской области – 33,3%).

²⁴⁶ http://issuu.com/8612157/docs/cvu_statement_gender_monitoring_eng

симум 33% в Полтавской области), а в 14 – ниже (минимум 26,3% в Ровненской области). Всего квота была соблюдена в 61% списков²⁴⁷.

Стоит отметить важный момент: практически нигде (не считая некоторых малочисленных списков) доля женщин сильно не превышала установленную законом квоту. Это свидетельствует, что в партиях эту квоту восприняли как обременение, которое нужно в лучшем случае выполнить по минимуму.

Тем не менее, несмотря на нарушения и отсутствие санкций за них, промежуточная цель была достигнута. Общая доля женщин в списках на выборах в областные советы составила 29,6%, а на выборах в горсоветы Киева и областных центров – 32,1%. Однако в достижении конечной цели (повышения доли женщин в избранных советах) квоты оказались неэффективными.

По данным КИУ, доля женщин среди избранных депутатов областных советов составила 15%. То, что она повысилась по сравнению с прошлым созывом, где было 12%, – слабое утешение. Разницу нельзя назвать существенной. Максимальная доля получилась в Сумской области (21,9%), минимальная – в Одесской (9,5%)²⁴⁸. На выборах в горсоветы Киева и областных центров доля женщин – 18%. При этом лишь в Чернигове этот показатель превысил 30% (составив 33,3%), на втором месте Львов (25%). Наименьшая доля женщин получилась в Ужгороде (8,3%)²⁴⁹.

Для советов других уровней я сделал выборочные расчеты: в каждой области случайным образом выбрал один район, один город областного значения (не являющийся областным центром), один город районного значения, один поселок и одно село. Результат: средняя доля женщин в районных советах – 22%, в советах городов областного значения – 24%, в советах городов районного значения – 28%, в поселковых советах – 43%, в сельских советах – 52%. В поселковых советах есть достаточная (хоть и не очень большая) доля партийных выдвиженцев, среди них доля женщин – 39%.

Отдельно я сделал расчеты по Черновцам, где у меня есть полная электоральная статистика. Средний результат кандидатов-мужчин – 6,4%, кандидатов-женщин – 4,8%. По партиям, прошедшим в городской совет, у мужчин средний результат – 13,1%, у женщин – 10,7%. По пар-

²⁴⁷ http://issuu.com/press.kvu.kyiv/docs/cvu_statement_2_gender_monitoring_e

²⁴⁸ http://issuu.com/8612157/docs/cvu_statement_5_gender_monitoring_e

²⁴⁹ http://issuu.com/8612157/docs/cvu_statement_4_gender_monitoring_e

тиям, не прошедшим в городской совет, у мужчин средний результат – 2,7%, у женщин – 2,0%.

Иными словами, за женщин голосуют хуже, но не значительно хуже. Но дальше срабатывают мажоритарные механизмы, и отставание женщин на 25% в доле голосов трансформируется в 8-кратное преобладание мужчин в числе мандатов.

КИУ также обнародовал результаты своего мониторинга, согласно которым присутствие женщин-кандидатов в наружной рекламе (билборды, плакаты, реклама в СМИ) составляло 15% от участия мужчин²⁵⁰.

Таким образом, можно считать установленными следующие факты.

1. Гендерный дисбаланс растет с повышением уровня выборов. На уровне сельских советов полный паритет: и мужчин, и женщин примерно 50%. На поселковом уровне женщин уже около 40%, на уровне городов районного значения – около 30%, на уровне районов и областных центров – около 20%, на уровне областей – 15%.

2. Гендерные квоты, введенные действующим законом, оказались малоэффективны. Законодатели добились того, что доля женщин в партийных списках достигла 30% и более. Однако повсеместно доля женщин в избранных по партийным спискам советах оказалась меньше их доли в списках.

3. В большинстве партийных списков доля женщин – около 30%. Это означает, что партии стремились выполнить требование закона на минимальном уровне.

4. По оценке КИУ женщины-кандидаты были в целом менее активны в агитационной кампании, чем кандидаты-мужчины.

5. Расчеты, сделанные на основе доступных мне данных electoralной статистики, показывают, что женщины-кандидаты в среднем получают меньше голосов, чем кандидаты-мужчины (на 20–25% от результата мужчин).

Возможные объяснения этих фактов таковы.

1. Избиратели (в том числе женщины) охотнее голосуют за кандидатов-мужчин. Но тогда непонятно, почему такого нет на уровне сельских советов?

2. Женщины менее активны и менее мотивированы в борьбе за депутатские кресла. Опять-таки непонятно, почему это не относится к советам низшего уровня?

²⁵⁰ http://issuu.com/8612157/docs/cvu_statement_3_gender_monitoring_e

3. Партийные руководители, среди которых преобладают мужчины, сознательно дискриминируют женщин. До введения гендерных квот и системы списков, разбитых по территориальным округам, такое объяснение могло казаться (и, видимо, казалось) верным. Теперь же требуются дополнительные уточнения, в чем дискриминация. Вариант первый: женщин ставили в менее перспективные округа. Однако сомнительно, что партийное руководство способно было хорошо предвидеть, какие округа более или менее перспективные, особенно на выборах городских советов. Вариант второй: партии давали кандидатам-женщинам меньше денег на агитацию. Это тоже сомнительно. По моим данным, партии скорее выравнивали финансовые возможности кандидатов, чем усиливали финансовое неравенство.

4. Если исходить из представления, что кандидаты в основном самостоятельно добывали средства на свою агитационную кампанию, то можно предположить, что бизнесмены, среди которых преобладают мужчины, менее расположены финансировать кампании кандидатов-женщин. Этот вариант лучше всего объясняет, почему дисбаланс растет с повышением уровня выборов – растет роль финансовой составляющей. Однако выдвигание данного фактора как главной причины гендерного дисбаланса равносильно признанию того, что деньги на украинских выборах играют решающую роль.

Таким образом, пока ясного ответа нет. В этом направлении следует продолжать исследования, в том числе путем опроса непосредственных участников выборов. И только на основании проведенных исследований можно принимать решение о внесении соответствующих изменений в законодательство о выборах.

Тем не менее, пока можно обсуждать общие подходы к вопросам обеспечения гендерного равенства. В частности, если обсуждать возможные санкции за несоблюдение гендерной квоты в партийных списках, то, на мой взгляд, не следует прибегать к крайним мерам – отказу в регистрации или отмене регистрации. Санкции должны быть более мягкими. Например, за несоблюдение гендерной квоты можно принудительно сократить список-нарушитель, исключив из него избыток кандидатов доминирующего пола.

Что касается самих квот и их эффективности, то решение этого вопроса в значительной степени связано с избирательной системой. Так, в случае закрытых «линейных» списков проблема решается просто введением нормы о том, что лица одного пола не должны занимать в списке

более двух позиций подряд²⁵¹. В случае системы списков, разбитых на территориальные группы, допустимо, на мой взгляд, установление такого порядка распределения мандатов, при котором кандидаты, принадлежащие к доминирующему полу, при превышении квоты уступают места кандидатам другого пола, стоящим в рейтинге ниже их.

Что касается системы открытых списков, то есть надежда, что она позволит обходиться без жестких квотных норм. Если для значительной части избирателей конкретной партии будет важно гендерное представительство, они, сделав выбор в пользу своей партии, смогут затем выбрать в списке этой партии кандидата соответствующего пола.

9. Продолжительность избирательной кампании и сроки избирательных действий

Согласно закону, очередные местные выборы назначаются не позже чем за 90 дней до дня выборов, но при этом избирательный процесс начинается за 50 дней до дня выборов.

Полагаю, что продолжительность избирательной кампании неоправданно сокращена. Особенно это касается нынешней кампании, поскольку в ней использовалась новая избирательная система, и всем участникам избирательного процесса необходимо было к ней адаптироваться.

При этом по закону выдвижение кандидатов начиналось лишь за 34 дня до дня голосования, то есть реальная продолжительность кампании была сокращена еще на 16 дней. Представление документов на регистрацию заканчивалось за 24 дня до дня голосования, то есть на выдвижение кандидатов отводилось лишь 10 дней. Соответствующая избирательная комиссия должна была принять решение о регистрации или об отказе в регистрации не позднее чем на третий день со дня принятия документов, но не позднее чем за 23 дня до дня голосования. Таким образом, на регистрацию кандидатов, представивших документы в последний день, отводился всего один день. Нет сомнений в том, что такие сжатые сроки стали одной из причин многочисленных ошибок в процессе регистрации, а затем и подготовки избирательных бюллетеней.

На агитационную кампанию в результате было отведено лишь 22 дня.

²⁵¹ Однако, если это требование будет воспринято партиями как чрезмерное обременение, они будут стараться обойти его через выбытие кандидатов из списка и/или отказы от получения мандатов, что потребует введения дополнительных санкций и в целом приведет больше к негативным, чем позитивным последствиям.

10. Избирательные комиссии

Давней проблемой украинских выборов является порядок формирования избирательных комиссий. Хотя принцип формирования из представителей конкурирующих партий призван обеспечить их независимость, на практике эта цель не всегда достигается из-за наличия большого количества «технических» кандидатов и партий. При этом значительное число членов комиссий оказываются плохо подготовленными и некомпетентными, чему способствует также допускаемая законом ротация членов комиссий – в том числе перед самым днем голосования.

Явно недостаточной является оплата труда членов комиссий. Кроме того, сложилась порочная практика, когда оплату труда членов комиссий частично или даже полностью осуществляют партии, их назначившие. В такой ситуации члены комиссии ориентированы не на соблюдение требований закона, а на защиту интересов соответствующих партий, в том числе и путем нарушения закона, а также на беспринципные сговоры.

Полагаю, что порядок формирования избирательных комиссий требует реформирования. Для обеспечения их независимости наиболее целесообразно формировать их из представителей партий, пользующихся наибольшей поддержкой избирателей на соответствующей территории (но не только парламентских партий или партий, прошедших в соответствующий совет, а из более широкого круга). Таким образом, можно минимизировать участие в избирательных комиссиях «технических» партий, торгующих своими местами. Такой подход позволит в том числе формировать избирательные комиссии до начала избирательной кампании, а еще лучше – на определенный срок (вплоть до 5 лет), что сделает их более компетентными и профессиональными. Также нужно существенно ограничить возможности замены членов комиссий и запретить членам комиссий получать деньги от участников избирательной кампании (но одновременно увеличить их вознаграждение из бюджетных средств).

11. Выдвижение и регистрация кандидатов

Не вполне продуманы некоторые нормы закона, касающиеся выдвижения и регистрации кандидатов и партийных списков, которые приводили к конфликтам. Так, закон предусматривает ряд вполне разумных запретов на одновременное участие гражданина в качестве кандидата на нескольких выборах и санкции за их нарушение в виде отме-

ны его регистрации. Однако при этом ЦИК Украины не включала в свою базу данных кандидатов в поселковые и сельские советы, в силу чего была затруднена полная проверка соблюдения данных запретов. Это на практике приводило к тому, что нарушения указанных запретов в ряде случаев оставались ненаказанными. С другой стороны, закон трактуется так, что регистрация кандидата отменяется на всех выборах, где он был зарегистрирован (хотя прямо это в законе не сказано). Полагаю, что это чрезмерно: на одних выборах регистрацию кандидата можно сохранить.

Закон в качестве условия регистрации кандидата требует от него представления большого числа документов, при этом отсутствие любого документа является основанием для отказа в регистрации. И хотя в законе сказано, что ошибки и неточности, выявленные в поданных на регистрацию кандидатов документах, подлежат исправлению и не являются основанием для отказа в регистрации, на практике, по данным КИУ, имели место отказы в регистрации из-за неправильно оформленных документов, в частности, автобиографии (по-видимому, неправильное оформление документа трактовалось как его отсутствие). Кроме того, закон не предусматривает возможности кандидата донести недостающий документ, а также обязанности избирательной комиссии проинформировать кандидата об отсутствии или ненадлежащем оформлении требуемого документа.

Закон разумно предусматривает регистрацию кандидатов и партийных списков на основании денежного залога. Однако условия возврата залога сомнительны: в случае состоявшихся выборов он возвращается только избранному кандидату (на выборах по мажоритарной системе) или партии, участвовавшей в распределении мандатов (на выборах по пропорциональной системе). Полагаю, что для мажоритарной системы условия возврата залога обязательно должны быть расширены: залог должен возвращаться кандидатам, получившим достаточную поддержку избирателей (более 10% или даже более 5%). На выборах по пропорциональной системе возврат залога может быть предусмотрен для партий, получивших более 2%. При таком условии размер залога может быть увеличен, и в этом случае залог будет стимулировать участие в выборах серьезных кандидатов и партий и ограничивать участие несерьезных, в том числе «технических».

12. Информирование избирателей и предвыборная агитация

Имеются непродуманные нормы и пробелы также в регулировании предвыборной агитации и информировании избирателей.

Так, закон определяет политическую рекламу как одну из форм предвыборной агитации. В реальности политическая реклама – более широкое понятие, поскольку это деятельность, которой партии занимаются не только в период избирательной кампании, но и в межвыборный период, в то время как предвыборная агитация ограничена по времени рамками избирательной кампании. В связи с этим в законе четко не определено, как квалифицировать те элементы политической рекламы, которые были созданы и размещены до начала кампании, но продолжали действовать (распространяться) в ходе кампании.

Представители СМИ жаловались на противоречия в регулировании размещения политической рекламы. Так, согласно части 6 статьи 57, средство массовой информации, которое предоставило эфирное время или печатную площадь одному кандидату, не может отказать в предоставлении эфирного времени или печатной площади на тех же условиях другому кандидату на соответствующих местных выборах. Однако согласно части 6 этой же статьи, время вещания, отведенное на политическую рекламу на радио и телевидении, не может превышать 20% фактического объема вещания в течение астрономических суток телерадиоорганизацией любой формы собственности; печатная площадь, отведенная на политическую рекламу на протяжении избирательного процесса в печатных средствах массовой информации, не может превышать 20% объема печатной площади каждого номера издания или приложения к нему. В результате может возникнуть и часто возникает в реальности ситуация, когда печатное СМИ не может разместить рекламу все желающих кандидатов или партий без значительного увеличения объема издания, а такое увеличение объема не всегда возможно по технологическим причинам. Что касается эфирного времени, то его увеличение просто невозможно. Такие проблемы следует регулировать иначе.

В части 8 статьи 60 говорится, что «все материалы предвыборной агитации должны быть отделены от других материалов и обозначены как таковые». Такая слишком общая формулировка приводит к тому, что данное требование выполняется лишь формально и при чтении газеты нет ясности, какие материалы являются агитационными, кем они заказаны и оплачены. Правильнее требовать, чтобы каждый агитационный материал сопровождался указанием, из какого фонда он оплачен.

Согласно части 4 статьи 56, плакаты, стенды, листовки и другие печатные агитационные материалы (кроме материалов, которые размещаются на носителях наружной рекламы) размещаются только в местах, определенных и оборудованных местными органами исполнительной власти или органами местного самоуправления не позднее чем за 45 дней до дня голосования. В реальности это требование не выполняется и не может выполняться, поскольку указанных мест явно недостаточно при том количестве кандидатов и партий на одновременно проходящих трех–четырёх кампаниях. Более того, в случае подчинения кандидатов и партий данному ограничению они оказываются в сильной зависимости от местных органов исполнительной власти или органов местного самоуправления, которые могут не выполнить свои обязанности по оборудованию указанных мест либо по халатности, либо с политическим умыслом.

Часть 11 статьи 60 требует, чтобы предвыборные агитационные материалы снимались в 24 часа последней пятницы, которая предшествует дню голосования, соответствующими службами местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Полагаю, что такое требование в реальности выполнимо только в отношении материалов, которые размещаются на носителях наружной рекламы. Все листовки, размещенные в других местах, в реальности удалить невозможно, и мое наблюдение показывает, что заметная их часть фактически остается на своих местах и в день голосования. При этом полагаю, что вред от их сохранения незначительный, но больший вред проистекает, во-первых, от того, что не выполняется требование закона, а во-вторых, еще больший вред может принести выборочное применение данной нормы, когда листовки одних партий будут сохраняться, а листовки других – срываться. В связи с этим считаю целесообразным ограничить требование снятия только в отношении материалов, которые размещаются на носителях наружной рекламы.

Действующий закон предусматривает наличие в помещении для голосования только плакатов, разъясняющих порядок голосования и ответственность за нарушение законодательства о выборах. В результате на избирательных участках не было никакой информации о кандидатах и партиях, участвовавших в выборах (в том числе о составе партийных списков), что затрудняло выбор избирателей.

13. Подготовка к голосованию, голосование, подсчет голосов и подведение итогов выборов

На прошедших выборах было много проблем с подготовкой избирательных бюллетеней. В частности, было много ошибок в текстах бюллетеней, что связано, скорее всего, с низкой квалификацией членов и руководителей избирательных комиссий. В то же время, в некоторых случаях (Красноармейск, Мариуполь) возникли проблемы и конфликты из-за выбора типографии, где бюллетени печатались, в результате чего выборы были сорваны. Видимо, этот вопрос следует урегулировать в законе.

Наиболее серьезные проблемы в процессе подведения итогов голосования и результатов выборов представляет, на мой взгляд, непрозрачность этого процесса. Не предусмотрена законом и не практиковалась публикация итогов голосования по каждому избирательному участку – ни предварительных, ни окончательных данных. Это не позволяет участникам выборов и обществу убедиться в правильности подведения итогов.

Более того, ЦИК Украины не публикует даже полных итогов голосования по территориальным избирательным округам и в целом достаточных данных для того, чтобы можно было убедиться в правильности распределения мандатов. Опубликовано лишь сколько голосов получили списки партий на конкретных выборах²⁵², а также сколько голосов получили партии, допущенные к распределению мандатов, в тех округах, от которых избраны их кандидаты. Это затрудняет анализ результатов выборов и позволяет скрывать многие негативные моменты.

В частности, по выборам в Киевскую областную Раду на сайте ЦИК опубликована информация, согласно которой Оппозиционный блок получил 25,5% голосов в округе № 49, 8,1% голосов в округе № 64 и т.д. и в соответствии с этим избраны кандидаты Н.Г. Фурдичка, Ю.А. Чередниченко и др. Однако из этих данных мы не можем узнать, что Ю.В. Грицун получил 15,5% голосов в округе № 54, Р.А. Пирский – 13,4% в округе № 82, В.М. Гламазда – 12,6% в округе № 55 и Г.И. Бондаренко – 9,0% в округе № 24. Эти четыре кандидата написали (предположительно под давлением) заявления об отказе от мандатов,

²⁵² При этом в нескольких случаях (Тернопольская область, Ивано-Франковск, Кировоград, Николаев) опубликованы данные только по партиям, допущенным к распределению мандатов, что не позволяет даже вычислить процент голосов, поданных за партии.

благодаря чему мандаты получили Ю.А. Чередниченко и др.²⁵³ Между тем, отказы избранных кандидатов от мандатов – это крайне негативное явление, которое демонстрирует неуважение к избирателям и в значительной степени обесценивает даже те небольшие достоинства, которые имеет использованная на этих выборах избирательная система.

В целом непрозрачность процесса подведения итогов голосования снижает доверие общества к результатам выборов и порождает домыслы и подозрения даже в тех случаях, когда итоги голосования были подведены честно.

В то же время в ходе определения результатов выборов произошло несколько случаев, которые можно расценивать как серьезное нарушение буквы и духа закона, в результате чего результаты выборов не соответствуют волеизъявлению избирателей. Мне известны два таких случая.

На выборах в Киевскую областную Раду в соответствии с полученными партиями голосами и методикой распределения мандатов, предусмотренной законом, должно было получиться следующее распределение мандатов: «Блок Петра Порошенко – Солидарность» – 22 мандата, «Батьковщина» – 17 мандатов, «Самопомощь» – 9 мандатов, Радикальная партия Олега Ляшко – 9 мандатов, УКРОП – 8 мандатов, «Наш край» – 7 мандатов, «Свобода» – 7 мандатов, Оппозиционный блок – 5 мандатов. В принятом областной избирательной комиссией протоколе распределение получилось иным: «Блок Петра Порошенко – Солидарность» – 22 мандата, «Батьковщина» – 16 мандатов, «Самопомощь» – 10 мандатов, Радикальная партия Олега Ляшко – 9 мандатов, УКРОП – 7 мандатов, «Наш край» – 7 мандатов, «Свобода» – 7 мандатов, Оппозиционный блок – 6 мандатов. Другими словами, областная избирательная комиссия незаконно добавила по одному мандату партиям «Самопомощь» и Оппозиционный блок за счет партий «Батьковщина» и УКРОП²⁵⁴.

²⁵³ Мельник О. Крестный отец. Бывших соратников Виктора Януковича расколел передел мандатов Киевоблсовета // КиевВласть, 24.11.2015 (http://kievvlast.com.ua/text/krestnij_otec_bivshih_soratnikov_viktora_janukovicha_na_kievshhine_raskolol_peredel_mandatov_kievoblsoveta33066.html).

²⁵⁴ По данным с сайта ЦИК Украины, председатель окружной избирательной комиссии представлял партию «Батьковщина», а секретарь – Оппозиционный блок. 12 из 18 членов комиссии представляли 5 парламентских партий, участвовавших в выборах в областную Раду (по 3 от «Солидарности» и «Батьковщины», по 2 от «Самопомощи», Радикальной партии Олега Ляшко и Оппозиционного блока) и 6 – партии, в выборах в областную Раду не участвовавшие.

Как отмечается в решении Окружного административного суда г. Киева от 6 ноября 2015 года № 826/24626/15²⁵⁵, судом установлено, что совершение действий, установленных частью 7 статьи 86 Закона № 595-VIII фактически комиссией не осуществлялось, поскольку соответствующий расчет результатов осуществлен компьютерной программой, которая была разработана программистом, что работал у ответчика. Кроме того, председатель ответчика, представляя членам комиссии проект обжалуемого протокола, сообщил о наличии математических расхождений в распределении дополнительных депутатских мандатов. Однако после ознакомления членов комиссии с таким проектом, председателем ответчика был поставлен указанный вопрос на решение комиссией. Наряду с этим других вариантов протокола на обсуждение и голосование членами избирательной комиссии внесено не было. Решение об утверждении обжалуемого протокола было принято по результатам голосования членов комиссии.

Иными словами, избирательная комиссия сначала уклонилась от выполнения своих функций, доверив важнейшие расчеты компьютерной программе, а затем приняла большинством голосов протокол несмотря на информацию о том, что результаты расчета не соответствуют закону, то есть не потрудились самостоятельно проверить правильность составления протокола.

Областная организация партии «Батьковщина» подала иск против областной избирательной комиссии в Окружной административный суд г. Киева. В судебном заседании ее требования поддержали представители партий УКРОП, «Свобода» и Радикальной партии Олега Ляшко, а также два представителя ответчика (председатель и член областной избирательной комиссии). Против требований возражали один из представителей ответчика и представители партий Оппозиционный блок, «Самопомощь» и «Наш край».

Несмотря на очевидную незаконность обжалуемого протокола, суд принял решение, согласно которому, оспаривая протокол, истцом избран ненадлежащий способ защиты нарушенных прав и интересов, поскольку протокол является лишь документом, который устанавливает итоги определенных действий, выполненных комиссией. По мнению суда, предметом обжалования по результатам составления протокола могут быть только действия или решения, которые зафиксированы в таком протоколе. Суд обратил внимание сторон, что предметом обжало-

²⁵⁵ <http://reyestr.court.gov.ua/Review/53242624>

вания могут быть действия, по выполнению ответчиком, в частности, части 7 статьи 86 Закона № 595-VIII. Однако указанное не являлось предметом административного иска по делу № 826/24626/15. Также суд отметил, что комиссия в силу положений части 12 статьи 89 Закона обязана принять решение об итогах голосования и результатах выборов, которое может быть предметом обжалования в силу положений ст. 94 Закона № 595-VIII. Далее суд пространно объяснил, что он лишен возможности выйти за пределы исковых требований. В результате в удовлетворении абсолютно законных требований было отказано.

Судебные споры продолжались и дальше, но в конечном счете оспорить абсолютно незаконное решение областной избирательной комиссии не удалось. Это очень печальный и очень опасный прецедент: поскольку положения закона о порядке распределения мандатов между списками кандидатов сформулированы вполне ясно и однозначно и по сути сводятся к выполнению последовательности арифметических операций с однозначным результатом, их безнаказанное нарушение создает ощущение вседозволенности.

По-видимому, в этой связи следует проанализировать и при необходимости пересмотреть нормы, определяющие порядок обжалования решений избирательных комиссий о результатах выборов.

На выборах главы г. Кировограда при повторном голосовании оба кандидата получили примерное равное число голосов. Лидировал А.О. Стрижаков с 25069 голосами, за ним шел А.П. Райкович с 24814 голосами; таким образом, разрыв составил всего 255 голосов. У штаба кандидата Райковича возникло подозрение, что на нескольких избирательных участках, где Стрижаков получил наибольшую поддержку, его результат был достигнут незаконным путем (вбросы, подкуп избирателей и т.п.). В частности, речь шла об участках № 350861 и 350867, где Стрижаков получил соответственно 67,9 и 76,3%, а отрыв Стрижакова от Райковича составил соответственно 299 и 334 голоса.

Пересчет бюллетеней по этим двум участкам не выявил существенных расхождений с ранее составленными протоколами (в одном случае результаты пересчета полностью совпали с протоколом, в другом 5 бюллетеней были дополнительно признаны недействительными). Впрочем, если высокий результат Стрижакова был достигнут путем вбросов или подкупа, при пересчете и не могли быть обнаружены расхождения. Однако никаких доказательств подобных нарушений штаб Райковича не представил. Кроме того, данные участки расположены на территории, где Стрижаков ранее избирался депутатом городской Рады,

и потому его высокий результат там вполне объясним. Здесь стоит добавить, что в течение дня выборов и сразу после завершения голосования представители штабов обоих кандидатов заявляли о том, что выборы проходят честно и без нарушений.

Тем не менее, итоги голосования по избирательным участкам № 350861 и 350867 были признаны недействительными; основанием стали незначительные (и часто встречающиеся в украинской практике) нарушения, которые не могли повлиять на итоги голосования. При этом участковая избирательная комиссия № 350867 принимала решение о недействительности итогов в новом составе: были заменены все 8 членов от Райковича (большинство прежних членов комиссии были против такого решения) и незаконно лишены полномочий два члена от Стрижакова. Иными словами, решение принимали люди, не участвовавшие в проведении голосования.

В результате, согласно итоговому протоколу городской избирательной комиссии, А.П. Райкович получил 24435 голосов, а А.О. Стрижаков – 24057 голосов, и А.П. Райкович был признан избранным главой города.

Таким образом, решающее влияние на результаты выборов оказали решения о признании недействительными итогов голосования на двух избирательных участках, которые весьма сомнительны с правовой точки зрения и были приняты под очевидным административным воздействием.

Кроме того, правовая логика в данном случае диктует следующий подход. Если признание недействительными итогов голосования на одном или нескольких участках приводит к смене победителя, это означает, что мы не можем выявить действительную волю избирателей. Следовательно, результаты выборов надо признавать недействительными.

Именно такой логикой руководствовались в Украине в 2004 году, когда признали недействительными результаты повторного голосования на президентских выборах. Однако в последующие годы в украинском избирательном законодательстве так и не был урегулирован вопрос о порядке признания результатов выборов недействительными.

14. Заключение

Анализ украинского избирательного законодательства и его применения на практике позволяет сделать вывод о необходимости комплексной избирательной реформы. Наилучшим вариантом такой ре-

формы было бы принятие избирательного кодекса, регулирующего организацию и проведение всех выборов.

Такой кодекс, с одной стороны, позволит установить единые для всех выборов правила в тех вопросах, которые требуют унификации. С другой стороны, в нем должна быть учтена специфика выборов разного уровня. В частности, следует обсудить возможность установления разных избирательных систем для выборов областных, районных и городских советов.

Кроме того, необходимо позаботиться о надлежащем применении избирательного законодательства. Одно из направлений в данном аспекте также связано с избирательным законодательством. Необходима реформа порядка формирования избирательных комиссий и замены их членов, которая позволила бы сделать эти комиссии одновременно независимыми и компетентными. Важно также совершенствовать порядок разрешения избирательных споров.

О пятипроцентном барьере в Германии²⁵⁶

Некоторое время назад я высказал мысль, что пятипроцентный барьер в Германии чрезмерен, как и в России²⁵⁷. Тогда одна знакомая, живущая в Берлине, мне возразила, что пятипроцентный барьер в свое время позволил не пропустить в бундестаг Национал-демократическую партию (которую многие считают неонацистской).

История такая. В 1969 году НДП получила на выборах в бундестаг 4,3% и в парламент не прошла. На следующих выборах в 1972 году у нее уже было всего 0,6%. И вплоть до 2005 года она неизменно получала менее 1%, лишь на трех последних выборах ее результат вырос до 1,3–1,6%.

Теперь можно гадать: лучше ли бы был результат НДП, если бы барьер был 3% и она в 1969 году попала в бундестаг?

Но вот свежий пример с другой партией радикального толка. В 2013 году «Альтернатива для Германии» чуть-чуть не преодолела барьер, получив 4,7%. Однако пока нет никаких признаков того, что ее популярность из-за этого снизилась. Напротив, она делает успехи на земельных выборах. Последняя новость: на вчерашних выборах в земле Мекленбург – Передняя Померания она заняла второе место с 21% голосов.

И вот теперь у меня естественный вопрос: а что было бы, если бы барьер был 3%, и «Альтернатива для Германии» прошла бы в бундестаг? Не растеряла ли она бы в этом случае популярность? Ведь ей пришлось бы голосовать по многим вопросам, и это показало бы ее сущность. А так, вне стен парламента, популистом быть гораздо легче.

²⁵⁶ Опубликована в Интернете: <http://lyubarev.livejournal.com/19247.html>, 5.09.2016.

²⁵⁷ <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1162784-echo/> (см. в настоящем сборнике, с. 388).

Раздел IX. Избирательные комиссии: теория и практика

Избирательные комиссии – ключевой элемент избирательной системы²⁵⁸

То, что выборы в нашей стране деградировали до такой степени, что многие просто не желают даже произносить слово «выборы», – это факт. Но довольно часто возникают споры: что в этой деградации сыграло главную роль – то ли плохое законодательство, то ли его безобразное применение? И всегда задается вопрос: стоит ли менять закон, если его все равно не будут исполнять?

Спорить тут можно долго, почти как в случае «курицы и яйца». Но есть один вопрос, где приоритет законодательства для меня очевиден. Речь идет о формировании избирательных комиссий. В самом деле: если закон не исполняется, то кто в этом виноват? Кто главный применитель законов о выборах? Избирательные комиссии. Вот и надо в первую очередь позаботиться, чтобы избирательные комиссии стали реальным, а не декоративным организатором выборов, чтобы это была действительно независимая ветвь власти.

Очень характерный момент. Президент в своем Послании 22 декабря выдвинул пять предложений по реформе политической системы. Три из них он уже реализовал в виде законопроектов. Над четвертым (по выборам в Госдуму) идет работа. А вот про реализацию пятого предложения ничего не слышно. А это как раз предложение по изменению порядка формирования избиркомов. Может быть, именно потому, что изменение этого порядка может сломать всю систему «управляемых выборов»?

Сейчас у нас по закону якобы половина составов избиркомов формируется из представителей парламентских партий. Но на самом деле это никак не может получиться. Поскольку есть другая норма закона, согласно которой от одной партии не может быть назначено более одного представителя. Понятно, что в отношении «партии власти» эта норма реально не работает: их представителей могут назначать еще и через какие-нибудь общественные организации, да хотя бы через «Молодую гвардию». А оппозиционных парламентских партий у нас всего три (это относится не только к федеральному уровню, но и к большинству регионов), и если в избиркоме 10–14 членов, то доля оппозиционных партий не может превысить трети. Представителей непарламентских пар-

²⁵⁸ Опубликована в Интернете: <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/853486-echo/>, 29.01.2012.

тий закон не обязывает включать в комиссии, и их чаще всего не включают. Остальные члены – либо прямые ставленники власти, либо равнодушное «болото», поддакивающее власти. Стоит ли после этого удивляться, что избиркомы повсеместно действуют в интересах одной партии?!

Оппозиция уже давно предлагает: давайте формировать избиркомы только из представителей партий. Идея понятная: только наличие в комиссии представителей разных конкурирующих между собой субъектов может обеспечить ее независимость от одной политической силы. И все же есть в этой идее свои дефекты.

Во-первых, можно ли давать партиям монопольные права? Мы категорически против этого. У граждан должна оставаться возможность становиться кандидатами независимо от партий – это одна из причин, почему мы против чисто пропорциональной системы. А в такой ситуации у избиркомов, сформированных исключительно по партийной линии, может возникнуть соблазн пренебречь правами независимых кандидатов.

В-вторых, мы хотим, чтобы избиркомы были профессиональными – в смысле компетенции, качества работы. И для этого желательно, чтобы в них были люди, способные сохранять объективность, умеющие действовать исключительно на основании закона, независимо от того, выгодно принимаемое решение той или иной партии. В условиях, когда комиссия состоит в основном из представителей конкурирующих между собой субъектов, именно такие члены должны задавать в ней тон, и тогда наибольшие шансы, что комиссия будет действовать независимо и профессионально. Но таким профессионалам попасть в избирком по партийной линии труднее всего.

В-третьих, порядок формирования избиркомов исключительно из представителей партий – негибкий. Непонятно, как быть, если у партий не хватит кандидатур для заполнения всех мест. Это в наибольшей степени относится к самому нижнему уровню – участковым комиссиям. Но и следующий уровень – территориальные комиссии или комиссии муниципальных образований – тоже под вопросом. Мы знаем, как на практике решаются такие проблемы: партийное представительство в участковых комиссиях – в значительной степени имитация, члены комиссий, приписанные ко многим партиям, в реальности не имеют к ним отношения.

Есть еще один важный момент, который не учтен как в действующем законодательстве, так и в предложениях политических партий.

Можно ли органу, формирующему избирком, давать право выбирать, представителя какой партии включать в комиссию, а какой давать «от ворот поворот»? Сейчас это как будто бы и не актуально. Но напомним, что, если будут приняты президентские законопроекты, у нас скоро опять будет много партий. И если у формирующего органа будет право отбора, можно не сомневаться: в комиссиях будут представлены партии–дублиеры, а реальная оппозиция останется «за бортом».

Все эти проблемы мы постарались учесть в нашем проекте Избирательного кодекса РФ. Мы предложили, чтобы партийная квота в избиркомах составляла две трети (с учетом округлений). Остальные места заполняются на основе предложений непартийных общественных объединений и нижестоящих представительных органов. В худшем случае это будут ставленники «партии власти», но даже в этом случае они не будут составлять в комиссии большинства. В лучшем же случае (на что и стоит рассчитывать) это будут те самые профессионалы, ориентированные на следование закону.

Если же партии не смогут выбрать свою квоту, непартийная часть просто увеличивается. Что касается участковых комиссий, то предложить свою кандидатуру в них сможет любой гражданин, и непартийная их часть будет формироваться по жребию.

Формируют избиркомы только коллегиальные органы – представительные органы власти или вышестоящие избирательные комиссии; участие органов исполнительной власти исключено. Но и им не дается право отбора в партийную часть. Эта часть по сути формируется прямым назначением партиями с формальным утверждением формирующим органом. Какие партии назначают – это определяется алгоритмом, записанным в Избирательном кодексе. Алгоритм гибкий, учитывающий возможность разных состояний партийной системы. Но в его основе – учет результатов предыдущих выборов. Благодаря ему в избиркомы будут попадать в первую очередь представители партий, пользующихся поддержкой избирателей, а шансы партий–дублеров, партий–спойлеров и партий–однодневок будут минимальны.

Мы надеемся, что при реализации этих положений другие важные нормы закона также будут исполняться, и выборы снова будут наполнены реальным содержанием.

Может ли ЦИК быть независимым органом?²⁵⁹

Процесс формирования нового состава ЦИК России стартовал: вчера Совет Федерации назначил свою пятерку²⁶⁰.

Отношение к нашему ЦИКу разное. Одни считают его декоративным органом, придатком (приводным ремнем) президентской администрации. Другие (их, видимо, больше) склонны видеть в ЦИКе всемогущий орган, обеспечивающий «нужные» (понятно, кому) результаты выборов. Про председателя ЦИКа рассказывают анекдоты (типа «поехал в США, и там победила «Единая Россия»), его именем называют аномалии на графиках электоральной статистики. Все это – безусловное преувеличение.

А мне вспоминается событие, которое и тогда, когда оно произошло (27 лет назад), мало кем было замечено, а сегодня про него вообще не упоминают. А зря. В январе 1989 года Центральная избирательная комиссия по выборам народных депутатов СССР признала незаконным решение пленума ЦК КПСС о составе «выборщиков» от КПСС (в их число были включены лица, не являвшиеся членами выборных органов, что противоречило требованиям закона). И ЦК КПСС подчинился и внес изменения в свое решение. Все предыдущие 70 лет такое невозможно было представить. Это был, пожалуй, первый реальный шаг к правовому государству.

А разве сегодня мы можем себе представить, что нынешняя ЦИК найдет нарушения у «Единой России»? Только не говорите, что у нее не бывает нарушений! Впрочем, я бы удивился, если бы ЦИК нашла нарушения даже у нынешней КПСС (то бишь Коммунистической партии социальной справедливости). КПРФ или ПАРНАС – это совсем другое дело.

Мои претензии к ЦИК совсем не в том, что она сама чего-то нарушает. В ее собственных действиях, вероятно, нарушений меньше, чем у кого-либо другого. Претензии в бездействии, в том, что она закрывает глаза на нарушения, которые творятся повсеместно – в первую очередь администрациями разных уровней и нижестоящими избиркомами. Если бы ЦИК всегда работала в соответствии с буквой и духом закона, невзирая на уровень и личность нарушителей, уверен, у нас были бы совсем другие выборы.

²⁵⁹ Опубликовано в Интернете: <http://echo.msk.ru/blog/lyubarev/1710664-echo/>, 11.02.2016.

²⁶⁰ <http://council.gov.ru/activity/meetings/64059/results>

Поэтому состав формируемого ЦИК, безусловно, важен. Но может ли он быть независимым при нынешнем способе формирования?

Способ этот – по пять человек от президента, Госдумы и Совета Федерации – был придуман в 1994 году. Тогда все три органа были самостоятельны и по многим вопросам оппонировали друг другу. И сформированный ими на паритетных началах ЦИК получался достаточно независимым. Хотя, конечно, уже тогда следовало отнестись к такому способу формирования критически.

В самом деле, пять членов назначает президент, который через год–два либо сам собирается переизбираться, либо планирует продвигать преемника. Вот он – конфликт интересов в чистом виде! И, что самое примечательное: президент вообще не связан никакими условиями. Короче говоря, «кого хочу, того и назначаю», или, еще точнее, «назначаю того, кто мне предан» (мы, кажется, еще не забыли «Путин всегда прав», пусть это даже и выглядело как стеб). Мы ведь не знаем, какие беседы ведутся с претендентами в президентской администрации.

С Государственной Думой ситуация гораздо лучше. Здесь до сих пор действует принцип представительства фракций. Но поскольку фракций уже третий созыв всего четыре, то «Единая Россия» реально получает от Думы двух представителей.

А Совет Федерации призван назначать в ЦИК представителей регионов. Само по себе это неплохо, но ведь для нас в данном случае важнее политический нейтралитет. А как его обеспечить, если во всех региональных парламентах доминирует «Единая Россия»?

Впрочем, когда председателем Совета Федерации был Сергей Миронов (а это было еще при формировании ЦИК нынешнего состава), он добивался включения в совфедовскую пятерку людей, с «Единой Россией» не связанных (в частности, Николая Конкина и Елены Дубровиной). Но сейчас и этого уже нет.

Короче говоря, при таких правилах формирования две трети членов или около того – ставленники одной политической силы. Можно ли в таких условиях рассчитывать на политический нейтралитет?!

Я думаю, эксперты и политики вспомнят немало примеров ангажированности ЦИК при принятии решений. Для меня же особенно показательно одно решение (правда, оно было у предыдущего состава, но он не сильно отличался от нынешнего). 26 сентября 2007 года ЦИК внесла изменения в принятый незадолго до этого регламент жеребьевки мест в

бюллетене²⁶¹. Главный смысл решения – передвижение «Единой России» в очередности вытягивания жребия с восьмого места на второе. Никакого иного смысла, кроме помощи «Единой России», в этом решении не было. За голосовали 9, против – 3, воздержался – 1, двое отсутствовали. Вот этих 9 (среди них были Чуров, Вавилов, Гришина, Шапиев) можно без сомнений считать ставленниками «партии власти».

Можно ли формировать ЦИК иначе? Конечно – не только можно, но и нужно. Только не надо кидаться в другую крайность и требовать, чтобы в его формировании на равной основе участвовали все зарегистрированные партии. Понятно, что неразумно давать каждой из 75 партий по одному месту в ЦИКе. Но и решать вопрос жеребьевкой тоже не стоит. Я уже не говорю о недопустимости варианта, когда формирующий орган по собственному произволу выбирает, представителей каких партий включать в ЦИК.

Мы ведь знаем, что подавляющее большинство из ныне существующих партий никакой самостоятельной политической силой не являются, что многие из них – откровенные сателлиты «Единой России», а другие тоже не прочь договориться с властью. Так что сформированные из их представителей избиркомы также не будут независимыми.

Мы в нашем проекте Избирательного кодекса²⁶² предложили такой вариант. Десять членов ЦИК назначаются из представителей наиболее успешных партий. Самый простой путь – представители партий, занявших первые 10 мест на последних выборах в Госдуму. К сожалению, в выборах 2011 года участвовали только 7 партий – больше тогда не было. На такой случай в проекте предусмотрено, что три партии дают второго представителя – эти три партии отбираются из семи путем жеребьевки. Но для нынешнего случая механизм отбора 10 членов можно было бы скорректировать: взять еще трех членов у трех новых партий с наибольшими успехами на региональных выборах последних четырех лет.

Еще пять членов мы предложили назначать Советом Федерации (это орган, в наименьшей степени заинтересованный, поскольку его формирование от ЦИК напрямую не зависит) из числа кандидатур, предложенных региональными парламентами и общероссийскими общественными объединениями. При этом Совет Федерации должен быть связан требованием – отдавать предпочтения кандидатурам, имеющим юридическое образование и/или опыт работы в избирательных комис-

²⁶¹ <http://scilla.ru/content/view/2565/2/>

²⁶² <http://files.golos.org/docs/4587/original/4587-kodeks-sbornik-2011.pdf>

сиях. И при нарушении данного требования решение может быть оспорено.

Такой подход – даже без его законодательного закрепления – можно было реализовать даже сейчас. Но для этого нужно лишь одно: чтобы власть хотела иметь независимый ЦИК. Наивно? Конечно, никто этого не захочет, пока общество не будет требовать.

Вчера на сайте Общероссийского гражданского форума появилось обращение его экспертов к президенту о необходимости публичного обсуждения кандидатур в новый состав ЦИК²⁶³. Поздновато, конечно. Но все же хотелось бы увидеть реакцию – и со стороны власти, и со стороны более широких общественных кругов.

²⁶³ <https://civil-forum.ru/news/obrashchenie-ekspertov-ogf-i-kgi-k-prezidentu-vladimiru-putinu-o-neobkhodimosti-provedeniya-publichn.html>

Может ли ЦИК обеспечить честные выборы?²⁶⁴

Реакция на назначение Эллы Памфиловой в состав ЦИК России и ее вероятное избрание председателем этого органа оказалась разной. Ведущие эксперты по выборам, Александр Кынев²⁶⁵ и Андрей Бузин²⁶⁶, написали взвешенные статьи. В частности, Кынев в конце своей статьи точно отметил: если новое руководство ЦИК всерьез настроено на перемены, ему понадобятся союзники в обществе.

Но заметны и две крайние позиции. Первая (ее представил, в частности, журналист Антон Орех²⁶⁷): назначение Памфиловой – это только способ улучшить имидж ЦИК, а выборы будут, скорее всего еще менее чистыми. Вторая (Андрей Перцев): «замена председателя означает разворот Центризбиркома: от вбросов, рисовок и фальсификаций – к строгости и прозрачности»²⁶⁸.

В этой статье я хотел бы подробнее остановиться на том, насколько новый состав ЦИК может в принципе при всем своем желании и воле сделать выборы более честными.

Основные проблемы российских выборов можно разделить на три части – в соответствии с основными этапами избирательной кампании (регистрация кандидатов, предвыборная агитация, голосование и подсчет голосов).

Регистрация кандидатов и партийных списков – одно из самых больных мест наших выборов. Избирательное законодательство и тенденциозная практика его применения в конечном итоге привели к неутешительному результату: через регистрационный фильтр легко проходят технические кандидаты и спойлеры, а зачастую и просто несерьезные кандидаты, не представляющие опасности для власти, зато отсеиваются наиболее сильные соперники фаворитов власти. После этого результат выборов (особенно это касается губернаторских выборов) заранее очевиден, и никакие фальсификации в сущности уже не нужны.

Что здесь может сделать ЦИК? В реальности довольно много. Конечно, закон к нынешней кампании, которая начнется в июне, уже вряд ли можно поправить. Тут надо отметить, что формально ЦИК не имеет права законодательной инициативы. Однако реально вплоть до 2005 го-

²⁶⁴ Опубликовано в Интернете: <http://lyubarev.livejournal.com/1848.html>, 8.03.2016.

²⁶⁵ <http://www.forbes.ru/mneniya-column/vertikal/314193-verkhushka-aisberga-chto-izmenitsya-v-tsik-posle-churova>

²⁶⁶ <http://abuzin.livejournal.com/156939.html>

²⁶⁷ <http://echo.msk.ru/blog/oreh/1723582-echo/>

²⁶⁸ <http://carnegie.ru/commentary/2016/03/04/ru-62966/iiuf>

да эксперты комиссии играли ведущую роль в разработке избирательного законодательства. Да и в последнее десятилетие они делали в этом плане немало.

Тем не менее, изменить практику применения закона реально. И здесь надо отметить то, о чем писал, в частности, Александр Кынев: и при Вешнякове, и при Чурове ЦИК чаще, чем суд, отменяла незаконные решения нижестоящих комиссий об отказе в регистрации кандидату или списку. Правда, это касалось лишь случаев местной самодеятельности; если же кандидат или партия были неуютны федеральной власти или авторитетному региональному начальнику, ЦИК с таким отказом смирялась.

Но сейчас, при наличии воли, ЦИК могла бы усилить свою правозащитную функцию – юридические предпосылки для этого есть. Недавно Конституционный Суд признал, что мнение ФМС об ошибках в подписных листах кандидатов не является окончательным. А в практике ЦИК прошлого года уже были решения, где комиссия отменяла отказ, принятый на основании заключения почерковедов, констатируя, что заключения эти носят вероятностный характер. Если такой подход превратится в систему, два главных способа устранения неуютных кандидатов (через базу ФМС и почерковедов) будут выбиты.

На стадии **предвыборной агитации** проблемы давние. Создание преимуществ для представителей и фаворитов власти широко практиковалось еще в 1990-е годы – тогда это часто было основным проявлением административного ресурса. Борьба с этим трудно: нарушения либо неочевидные с формально-юридической точки зрения, либо нарушителя трудно поймать за руку. Так что здесь трудно ждать быстрого прогресса.

Тем не менее, и на стадии агитации контрольная роль ЦИК немалая. Я вспоминаю думскую кампанию 2003 года. Тогда КПРФ пожаловалась на тенденциозность двух главных телеканалов. Рабочая группа ЦИК (секретарем которой была нынешний член ЦИК Майя Гришина) проанализировала передачи и пришла к выводу, что в них есть признаки нарушения норм закона. Однако затем председатель ЦИК (Александр Вешняков) отправил руководителям телекомпаний письма, в которых содержалось противоположное утверждение: «Нарушений законодательства не выявлено». После такого утверждения его дальнейшие рекомендации телевизионщикам быть более беспристрастными никакого значения не имели.

Впрочем, в последнее десятилетие ситуация усугубилась: стали практиковаться действия правоохранительных органов по воспрепятствованию оппозиционной агитации – изъятие листовок (и даже тиражей газет), разгон пикетов и т.п. ЦИК у этих органы не подчиняются. Тем не менее, комиссия могла бы больше внимания уделять взаимодействию с правоохранителями и уж, по крайней мере, не защищать их, как это она часто делала.

Третья серьезнейшая проблема – это **фальсификации**. Насколько оправданы надежды Андрея Перцева о развороте ЦИК от фальсификаций к «строгости»?

У меня нет сомнений в том, что федеральная власть не хочет фальсификаций. Когда Владимир Путин только примеривался к президентству, он объяснял журналистам, что предпочитает «чистую» работу «грязной». Фальсификации – это, без сомнения, грязная работа. Но осознают ли наши руководители, откуда берется эта грязь?

На мой взгляд, здесь работают два фактора. Первый – это «плановые задания», которые спускаются сверху вниз. Я не думаю, что региональным руководителям указывают, какими методами они должны выполнять план. Но они понимают, что план надо выполнять (особенно после того как наименее исполнительные лишились своих постов). И если у них не получается достигать цели «чистыми» методами (то есть путем создания преимуществ при агитации), они начинают прибегать к грязным.

Мои коллеги уже напомнили, что фальсификациями занимается не ЦИК, а избирательные комиссии нижнего уровня (участковые и территориальные). Но вот тут и срабатывает второй фактор – прикрытие фальсификаций. Этим занимаются и вышестоящие комиссии (включая ЦИК), и прокуратура со Следственным комитетом, и суды.

Поэтому от ЦИК мы должны требовать в первую очередь неприимого отношения к выявленным фактам фальсификаций. Впрочем, помню, как Вешняков в 2004 году критиковал прокуратуру за мягкость в отношении фальсификаторов, и это никакой роли не сыграло. Ну а при Чурове ЦИК уже просто закрывала глаза на все факты, а свои интеллектуальные силы тратила на критику тех, кто разоблачал фальсификации.

Так что, думаю, мы не избавимся от масштабных фальсификаций, пока будут существовать «плановые задания» и попустительство нарушениям со стороны правоохранителей. И все же при неприимом отношении ЦИК бороться с фальсификациями будет легче. И здесь важ-

ную роль может сыграть изменение отношения избирательных комиссий к наблюдателям.

С моей точки зрения, негативное отношение к наблюдателям и наблюдательским организациям (как российским, так и международным) стало визитной карточкой чуровской ЦИК, и это отношение было перенято всей системой избирательных комиссий. Массовое удаление наблюдателей стало привычным явлением, а в последние годы участились случаи избиения наблюдателей. И эти явления еще больше потворствовали фальсификаторам.

Принятые совсем недавно законы серьезно осложнят направление наблюдателей. В то же время они предусматривают удаление наблюдателей только по решению суда. При этом непонятно, как эта норма будет реально работать, – и здесь позиция ЦИК может сыграть решающую роль. Если в конечном счете удаление наблюдателя будет расцениваться как ЧП, а не как заурядная избирательная технология, то, возможно, у судов не будет много подобных дел.

В целом хочется пожелать новому составу ЦИК найти в себе силы и мужество, чтобы оправдать надежды общества, а не стать очередным декоративным прикрытием для грязных дел.

Выборы: Человек в избиркоме²⁶⁹

Как-то этим летом я смотрел трансляцию заседания ЦИК. Рассматривалась жалоба партии на то, что областная избирательная комиссия отказала в регистрации ее списка. Членам ЦИК сразу стало ясно, что обжалуемое решение незаконно. И они спросили председателя облизбиркома, осознает ли он это. Тот в ответ возразил: но ведь мы свое решение приняли единогласно!

Ситуация довольно типичная. Нижестоящая избирательная комиссия единогласно принимает решение, а потом вышестоящая комиссия его единогласно отменяет. Как так получается? А дело в том, что зачастую все члены избирательной комиссии – люди, так или иначе зависящие от местного начальства. И они часто даже не пытаются вникнуть в существо вопроса: раз начальник сказал, значит, так и есть. Как ни странно, даже присутствие в составе избирательной комиссии представителей парламентских партий часто не помогает: эти представители тоже встроены в систему.

Выход в том, чтобы включать в избирательные комиссии людей, обладающих тремя важными качествами: они должны быть компетентны, равнодушны и самостоятельны в суждениях. То есть они не должны напрямую зависеть от местной власти.

Для того чтобы такие люди могли в массовом порядке попадать в избиркомы, нужно, безусловно, серьезно менять избирательное законодательство. Но кое-что можно сделать уже сейчас. Добиться, чтобы в ту или иную комиссию попал хотя бы один такой компетентный и независимый гражданин.

Что может сделать один член комиссии, состоящей из 10–14 человек? Мой опыт говорит, что сделать он может довольно много. Стоило аргументированно возразить, поднять дискуссию – и просыпались те, кто не желал вникать в существо вопроса; смелели те, кто понимал, что комиссия не права, но не решался возражать. Даже если незаконное решение не удастся заблокировать, есть право его обжаловать, есть возможность предать факты гласности. И, что немаловажно, есть право знакомиться со всеми документами своей комиссии и нижестоящих комиссий, проводить собственное расследование.

Но как добиться, чтобы такие люди попали в состав избирательной комиссии? Как раз сейчас формируются новые составы большинства комиссий субъектов Федерации. Но их формируют на паритетных нача-

²⁶⁹ Опубликовано в газете Ведомости, 2.11.2016.

лах главы регионов и региональные парламенты, которые, увы, не заинтересованы во включении в избиркомы независимых членов.

Выход есть. По закону два члена регионального избиркома назначаются по представлению ЦИК. ЦИК должен быть заинтересован в том, чтобы эти комиссии не были придатками губернаторских администраций, а состояли из компетентных и самостоятельных людей. Однако до сих пор ЦИК предлагал людей, связанных с региональной властью, которых и без нее бы включили в комиссию. Фактически ЦИК отказывается от полномочий, предоставленных ему законом, а лишь штампует решения региональных властей.

Движение «Голос» предлагает ЦИК изменить подход. Пусть люди, сросшиеся с региональной администрацией, назначаются этой администрацией самостоятельно – тут пока сложно что-то изменить. Но ЦИК должен бы предлагать людей, с администрацией не связанных. У движения «Голос» есть такие кандидатуры по ряду регионов: в Москве, Челябинской, Самарской, Нижегородской, Свердловской областях и др. Могут быть и другие независимые кандидаты. Дело теперь за Центризбиркомом.

Недостроенная вертикаль²⁷⁰

Вспоминаю 2002 год. Председатель ЦИКа Александр Альбертович Вешняков озабочен тем, что избирательные комиссии сильно зависят от местных властей. И предлагает создать «избирательную вертикаль».

До этого избирательные комиссии на каждом уровне формировались органами власти данного уровня. ЦИК предложил этот порядок изменить, и Вешняков, преодолевая сопротивление депутатов, добился установления нового порядка. С того момента участковые комиссии стали формироваться территориальными, а территориальные – избирательными комиссиями субъектов РФ. И председатели участковых и территориальных комиссий перестали избираться самими комиссиями, а стали назначаться той же комиссией, которая их формировала.

Так что на уровне региона действительно получилась вертикаль – от комиссии субъекта РФ до участковой. А что же сами комиссии субъектов РФ? Для них сохранился прежний принцип формирования на паритетных началах главой региона и региональным парламентом. Только ЦИК добился права предлагать две кандидатуры в каждую такую комиссию. Плюс предлагать кандидатуру председателя комиссии.

Ну, с двумя кандидатурами в члены получился еще какой-то разумный порядок. Попробуй их не назначь – ЦИК может и через суд заставить. А вот с кандидатурой председателя оказалось сложнее. Его все равно приходится потом «избирать» тайным голосованием на заседании комиссии. И если большинство членов комиссии (а от кого они зависят – понятно) прокатит кандидатуру, предложенную ЦИКом, у того никаких рычагов воздействия не остается. Правда, в первоначальном варианте законопроекта предусматривалось, что в случае двукратного отклонения предложенных кандидатур ЦИК волевым порядком назначает председателя. Но здесь Вешняков уступил, и данное предложение из законопроекта было удалено.

И вместо единой федеральной вертикали получились 89 (сейчас 85) региональных вертикалей. Территориальные и участковые комиссии вроде бы стали меньше зависеть от местных властей, но больше – от региональных. Зато какой-то существенной зависимости от федеральной власти не просматривается.

Недавно Элла Александровна Памфилова пыталась по-простому объяснить порядок подбора председателей. Мол, два ключа, один – у ЦИКа, другой – у губернатора. Кандидатура должна устраивать и гу-

²⁷⁰ Опубликовано в Независимой газете, 7.11.2016.

бернатора, и ЦИК – иначе назначение не состоится. Конечно, на вертикаль это мало похоже. Тут ведь вот еще в чем беда: у ЦИКа таких комиссий 85, а у губернатора она одна. Силы неравные.

И еще один немаловажный фактор: откуда ЦИКу взять кандидатуры – хоть на председателя, хоть на тех двух членов? Да в основном от тех же региональных властей. Ну, вроде бы можно еще от партий, но тогда страдает принцип политической нейтральности. Для Москвы и Московской области еще можно предложить кого-то из аппарата или аффилированных организаций. А в провинцию кто из них поедет?

Да и с Москвой получалось забавно. В 2003 году, когда председателем ЦИКа еще был Вешняков, недолюбливавший Валентина Павловича Горбунова, ЦИК рекомендовал в состав Мосгоризбиркома (МГИК) Сергея Никитовича Карманова, который до 1999 года был секретарем МГИК, а затем перешел в аппарат ЦИКа. Однако не прошло и полугодия, как Карманов устроился работать в московскую мэрию, после чего ему пришлось уйти из МГИК, так как уже шла кампания по выборам мэра и он был в непосредственном подчинении кандидата Лужкова.

Возможно, члены ЦИКа и сотрудники его аппарата смогут припомнить пару случаев, когда ЦИКу удавалось преодолеть сопротивление региональных властей. Я вспоминаю, как мы в 2010 году обсуждали в Калининграде наш проект Избирательного кодекса РФ, и там тогдашний председатель облизбиркома Сергей Александрович Лунев доказывал важность права ЦИКа предлагать кандидатуру председателя. Вероятно, этот весьма достойный компетентный человек действительно смог стать председателем благодаря поддержке ЦИКа. Да только недолго он продержался. Через четыре года его с одобрения ЦИКа сменил не имевший ранее отношения к выборам вице-премьер областного правительства.

При этом мы неоднократно замечали: меняется глава региона, и в скором времени прежний председатель регионального избиркома заменяется на другого – из команды нового главы. И ЦИК при этом только кивает.

Или вот пара свежих примеров. Памфиловой удалось заставить уйти в отставку председателя Мособлизбиркома Ирека Раисовича Вильданова – ему вменили в вину попустительство нарушениям из-за слишком тесной связи с областной администрацией. И на его место определили Ирину Анатольевну Коновалову, которую, этого никто не скрывал, рекомендовало то самое областное правительство. Хотя была альтерна-

тивная кандидатура Андрея Юрьевича Бузина – человека действительно независимого.

Вскоре ушла в отставку председатель Челябинского облизбиркома. Ее место председателя занял заместитель. А на освободившееся место члена комиссии претендовали двое: сотрудница аппарата комиссии Оксана Сергеевна Ергунова и известный общественник Юрий Альбертович Гурман. ЦИК предпочел Ергунову, несмотря на собственную позицию, согласно которой сотрудники аппарата избирательной комиссии не должны быть ее членами.

Ситуация на самом деле анекдотическая. Региональные власти рекомендуют ЦИКу людей, которые ЦИК затем предлагает этим же властям назначить в избирательную комиссию. Неужели ради этой карусели Вешняков так ожесточенно спорил с депутатами 14 лет назад?!

Сейчас заново формируются составы избирательных комиссий большинства субъектов РФ. Тенденция все та же. Но мы не оставляем надежду ее переломить. Движение «Голос» направило в ЦИК свои кандидатуры – тех же Бузина (на этот раз в МГИК), Гурмана и еще несколько людей, компетентных и независимых. Ждем реакцию ЦИКа.

Итоги 2016 года в электоральной сфере²⁷¹

Заканчивается 2016 год. Он был трудным, но интересным. Увы, во многих сферах «темные силы» продолжали наступать. Но в нашей сфере, выборной, появились и проблески надежды, и здесь отрицательные тенденции сочетались с положительными.

Говоря об отрицательных тенденциях, я в первую очередь имею в виду то ухудшение избирательного законодательства, которое продолжилось в начале года. И, разумеется, действие административного ресурса, которое местами стало гораздо более изощренным. Впрочем, нельзя не отметить и неумное поведение оппозиции, да и поведение значительной части оппозиционно настроенных избирателей, которые почему-то думают, что своим неучастием в выборах они «показывают кукиш» власти, не понимая, что власть именно этого от них и хочет (это вроде зятя, который выкалывает себе глаз, чтобы насолить теще).

А положительные тенденции, безусловно, связаны с обновлением состава ЦИК и тем, что его возглавила Элла Памфилова.

Сейчас у многих проявляется в связи с этим заметное разочарование. The New Times отнесла Эллу Памфилову в разряд «антигероев года» – в одном ряду с Сечиным, Мединским, Мутко и Захарченко, что по-моему, несправедливо и глупо. Ъ отметил, что Памфилова изменила риторику Центризбиркома, «но изменить подход власти к участникам избирательного процесса не смогла»²⁷². Кроме того, по мнению Ъ, «при госпоже Памфиловой был окончательно утвержден важный для российской политики принцип: итоги федеральных выборов в РФ невозможно оспорить... Госпожа Памфилова уже смогла доказать, что способна выполнить главную задачу, которую ставит перед руководителем ЦИКа власть, – защитить результаты голосования и сделать это достаточно убедительно для большей части общества».

Что тут можно сказать? Если у кого-то с приходом в ЦИК Эллы Памфиловой были надежды, что от этого все на наших выборах чудесным образом изменится, то это было очень наивно и некомпетентно. Впрочем, некоторые сразу были настроены скептически и прямо говорили, что ничего принципиально не изменится. И те, и другие были неправы.

Безусловно, от ЦИК на наших выборах зависит не так уж мало, но и не так уж много. В условиях безобразного избирательного законода-

²⁷¹ Опубликована в Интернете: <https://www.golosinfo.org/ru/articles/137344>, 30.12.2016.

²⁷² <http://www.kommersant.ru/doc/3185404>

тельства, зависимых СМИ и судов, чиновничества, настроенного на угождение начальству, антилиберальной атмосферы никакой, даже самый замечательный состав ЦИК не мог бы сделать выборы абсолютно честными.

А дальше еще надо принять во внимание, что и сам состав ЦИК неоднороден и тем более его аппарат, практически не обновленный, что там есть и те, кому было очень комфортно при Чурове, да и среди новых членов ЦИК есть люди, ориентированные на «партию власти». А ЦИК – коллегиальный орган, и против сопротивления большинства у председателя не так много средств.

Тем не менее, достижения есть – и немалые. Хотя понятно, что сделано гораздо меньше, чем хотелось бы. Изменение отношения к наблюдателям и наблюдательским организациям, которое признал Ё, на мой взгляд, очень важно, и не только с точки зрения текущей кампании. Наблюдательское движение в последние годы под ударами с разных сторон заметно ослабло, сейчас есть шанс на его восстановление.

Но главное я вижу в другом. Раньше мы со стороны председателя ЦИК слышали, что у нас лучшая в мире избирательная система, а тот, кто ее критикует – враг. Любая информация о нарушениях объявлялась за океанскими происками. А главной проблемой российских выборов объявлялась деятельность «иностранных агентов».

Сегодня мы иногда слышим заявления, которые напоминают прежнее. Об информационной кампании по дискредитации российских выборов, о том, что «то количество нарушений, которое было, никоим образом не могло перечеркнуть картину выборов в целом».

Не могу сказать, что мне нравятся такие заявления, но я отношусь к ним с пониманием. Не может председатель ЦИК критиковать избирательную систему так же откровенно, как независимые эксперты.

Главное же именно в том, что нарушения признаются, проблемы не замалчиваются. Признана необходимость существенных изменений избирательного законодательства. И это оставляет надежду, что на тех довольно ограниченных достижениях 2016 года дело не остановится.

Глупо выглядит утверждение, что при Памфиловой был ОКОНЧАТЕЛЬНО утвержден принцип: итоги федеральных выборов в РФ невозможно оспорить. Принцип этот утвердился очень давно, лично я смог в этом убедиться еще в 2004 году. Сокращение сроков обжалования, которое было внесено в законодательство еще два года назад (не без влияния Конституционного суда), не могло никак снизить шансы добиться успеха в обжаловании, поскольку они и так давно нулевые, но

действительно снизило возможности для публичной борьбы с нарушениями.

Тем не менее, шансы на то, что хотя бы какая-то часть нарушений будет признана нарушениями, сейчас выше, чем пять лет назад. Уже кое-кто из виновных наказан. К сожалению, наказывают стрелочников, до заказчиков никто не добирается. Но это уж точно вопрос не к ЦИК, а к прокуратуре, СК и судам.

Так что в новый год мы входим с грузом нерешенных проблем. В том числе и с теми, которые могли быть решены в 2016 году. До сих пор не сформирован новый Общественный совет при ЦИК, хотя первоначально предполагалось, что это будет сделано в октябре. Даже экспертно-консультационная группа при председателе ЦИК пока не получила официальный статус. На встрече с Президентом Эллой Памфиловой просила его создать рабочую группу для подготовки изменений избирательного законодательства. Судя по всему, такая группа будет создана, но непонятно когда и в каком составе.

Все меньше остается времени, чтобы успеть внести хотя бы самые необходимые изменения в избирательное законодательство до начала осенней избирательной кампании региональных и муниципальных выборов.

И все же остаются шансы, что в 2017 году будет продолжена работа по очищению избирательной системы. С какой скоростью это будет происходить, конечно, важно. Но главное все-таки не скорость, а направление.

Только не надо надеяться на бога, царя и героя. Все, кто заинтересован в честных выборах, должны прикладывать определенные усилия.

С Новым годом!

Раздел X. Проблемы регистрации кандидатов и партийных списков

Законы о выборах: шараханье из одной крайности в другую²⁷³

Если смотреть историю нашего избирательного законодательства, то заметно, что часто происходит шараханье из одной крайности в другую.

Вот несколько примеров. Было голосование «против всех» в сочетании с довольно непродуманными условиями признания выборов несостоявшимися, когда из-за в общем-то случайных факторов выборы часто срывались, мандаты оставались вакантными и приходилось проводить повторные выборы. Нужно было скорректировать эти условия, но вместо этого кинулись в другую крайность и вообще отменили голосование «против всех».

Другой пример – избирательные блоки. Они часто использовались политтехнологами для обмана граждан, когда формально объединялись некие партии со своими ценностями, а название блока апеллировало совсем к другим ценностям и привлекало доверчивых избирателей. Предлагался простой выход: запретить блокам использовать произвольные названия, допускать только такие, которые включают названия образующих блок партий. Но возобладала крайняя позиция, и блоки вообще отменили.

Я давно пришел к выводу, что во многих случаях наиболее адекватное, в наибольшей степени обеспечивающее реализацию избирательных прав граждан решение нужно искать посередине. Это та самая «золотая середина». На этом принципе основаны многие решения, предложенные в нашем проекте Избирательного кодекса РФ.

Увы, крайности обычно выгодны тем, кто стремится к манипуляциям. И действует очень простой алгоритм. Крайность вызывает возмущение, и по принципу противоборства усиливаются позиции сторонников противоположной крайности. И под предлогом учета их мнения происходит шараханье к этой противоположной крайности. В общем – типичные качели.

Все это вспомнилось сейчас, когда появилось сообщение о том, что парламентские партии убедили замруководителя администрации прези-

²⁷³ Опубликована в Интернете: <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1035462-echo/>, 20.03.2013.

дента Вячеслава Володина вернуть сбор подписей для допуска новых партий на выборы в Госдуму²⁷⁴. Его уже прокомментировал Александр Кынев²⁷⁵.

Напомню, что еще недавно была одна крайность. Для регистрации партия должна была иметь 50 тысяч членов, и при этом непарламентские партии для участия в выборах в Госдуму должны были собирать подписи – 200 тысяч, потом 150 тысяч. Но дело не столько в количестве подписей (для партии в 50 тысяч членов 200 тысяч подписей не должно быть проблемой), сколько в драконовских правилах регистрации по подписям, которые позволяют «зарубить» любого, кто неугоден власти. Почему, когда оставалось всего 7 партий, нельзя было отменить для них сбор подписей, никто толком объяснить не мог.

Потом, в рамках медведевской реформы, шарахнулись в противоположную крайность. Планку для регистрации партии опустили до 500 человек и одновременно освободили все партии от сбора подписей. «Патриотам России» и «Яблоку» стало легче, но одновременно открылись великолепные возможности для манипуляций. 14 октября прошлого года они уже стали проявляться и дальше наверняка проявятся с еще большей силой.

Естественно, это стало вызывать возмущение, и по принципу качелей можно ждать, что опять шарахнемся в противоположную сторону.

Когда же мы перестанем выбирать из двух зол? Оставить все как есть – плохо. В выборах Госдумы примут участие несколько десятков несерьезных партий (я прогнозировал сотню, но подозреваю, что Минюст уже начинает затруднять регистрацию новичков), которые затруднят выбор избирателю и растащат оппозиционный электорат.

Но просто вернуться к тому, что было раньше, – тоже плохо. Опять избиркомы будут фильтровать партии, а те под угрозой отказа в регистрации будут идти на сделки с администрацией.

Каков же выход? Я думаю, что здесь необходимо комплексное решение, которое приблизит нас к «золотой середине».

1. Освободить от сбора подписей не только парламентские партии и даже не только 7 старых партий (поскольку в законе нельзя оперировать понятиями «старые» и «новые», то проще всего написать, что освобождаются партии, получившие на предыдущих выборах не менее 0,5% голосов). Желательно также освободить от сбора подписей партии, которые, скажем, получают более 3% голосов на выборах законодатель-

²⁷⁴ http://www.vedomosti.ru/politics/news/10223791/barer_dlya_novichkov

²⁷⁵ <http://alexander-kynev.livejournal.com/213319.html>

ных органов не менее 10 субъектов РФ (цифры пока примерные, их можно уточнить, главное – принцип).

2. Восстановить возможность регистрироваться на основании избирательного залога (разумеется, нужно установить разумную величину залога).

3. Существенно смягчить правила регистрации по подписям: увеличить допустимую долю брака с 5 до 20%; сократить основания для признания подписей недействительными; требовать от экспертов, бракующих подписи, подробного обоснования.

4. Децентрализовать проверку подписей (пусть их проверяет не ЦИК, а комиссии субъектов РФ или даже ТИКи).

Поправка о фильтре для малых партий: мой прогноз сбывается²⁷⁶

Лидеры всех думских фракций внесли поправку в законопроект о выборах депутатов Госдумы, устанавливающую фильтр для «малых» партий. Согласно этой поправке без подписей регистрируются списки партий, получивших на предыдущих выборах в Госдуму более 3%, а также партий, прошедших по партспискам хотя бы одного депутата хотя бы в один региональный законодательный орган. Очевидно, что поправка будет принята. Вероятно, именно ради нее (точнее, ради решения этого вопроса) и оттягивалось вот уже несколько месяцев второе чтение законопроекта.

Это редкий случай, когда я поддерживаю предложение по избирательному законодательству, исходящее от власти. Впрочем, его инициатором все же была не власть, а думская оппозиция. Власть долго думала над ним, но все же решила поддержать.

Я много раз писал, что не считаю правильным одновременную либерализацию правил регистрации партий и освобождение всех партий от сбора подписей (то есть беспрепятственное их попадание в избирательный бюллетень). Нужно было сделать что-то одно; думаю, что правильнее было либерализовать регистрацию партий, но сохранить фильтры для попадания в избирательный бюллетень партий, не получивших поддержки избирателей. Сейчас число партий, имеющих право участвовать в выборах, достигло 65, и это число к 2016 году еще увеличится. При этом у них у всех есть большой стимул участвовать в выборах в Госдуму, поэтому без дополнительного фильтра мы получили бы на думских выборах бюллетень более чем с 60 партиями. Что совсем не здорово.

Вот что я писал почти два года назад, в марте 2012 года, когда только принимались законы, инициированные Дмитрием Медведевым:

«И в связи с этим я позволю себе сделать прогноз. Думаю, что задача – принять эти законы до окончания срока президентских полномочий Медведева – имеет одну главную цель: не связывать Путина их поддержкой. Разумеется, это не значит, что Путин немедленно их отменит. Нет, я думаю, они поработают полтора–два года. За это время пройдут 3–4 кампании в регионах, и многое станет видно и понятно. И тогда, примерно за два года до предстоящих выборов в Гос-

²⁷⁶ Опубликована в Интернете: <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1251754-echo/>, 4.02.2014.

думу, начнется их существенная переработка. В какую сторону – это я предсказать не берусь. Но время, когда это произойдет, предсказать можно»²⁷⁷.

Примерно то же самое я сказал в апреле 2012 года на круглом столе «Панорамы», который назывался «Планы и прогнозы на шесть лет»:

«Закон о выборах в Государственную Думу даже обсуждать не хочется, потому что я действительно не верю, что выборы будут досрочные, а тот закон, по которому будут проходить выборы в 2016 году, скорее всего будет сильно отличаться от того закона, который примут сейчас.

– Напишут в 2015-м, да?

– Может быть, в 2014-м. Во всяком случае, где-нибудь в начале 2014-го они, может быть, более серьезно возьмутся за законодательство, а пока они принимают законы и будут смотреть на региональных выборах, к чему будет приводить одновременная либерализация партийного поля и освобождение партий от подписей. Посмотрят, потом будут вносить какие-то коррективы»²⁷⁸.

Я тогда ошибся в одном: полагал, что медведевский законопроект о выборах в Госдуму будет принят. А он не дошел даже до первого чтения. Еще я не знал, что два единых дня сольют в один, и за два года пройдут не четыре кампании, а только две. Но в главном мой прогноз оказался точным: именно в начале 2014 года решили пересмотреть одно из базовых положений медведевской реформы.

И я полагаю, что решение найдено близкое к оптимальному. Это не то, что было раньше, когда льгота распространялась только на парламентские партии. Сейчас требованиям о наличии депутатов региональных парламентов, прошедших по спискам, удовлетворяют 12 партий (четыре парламентских, а также «Яблоко», «Патриоты России», «Правое дело», РПР–ПАРНАС, «Коммунисты России», «Родина», «Гражданская платформа» и Российская партия пенсионеров за справедливость). В 2014 и 2015 году пройдут еще более двух десятков региональных выборов, и число партий, попавших в региональные парламенты, вероятно, увеличится. Что касается остальной полусотни партий, то крайне маловероятно, чтобы партия, не сумевшая преодолеть 5% ни в одном из регионов, могла рассчитывать на успех на выборах в Госдуму.

Кстати, можно привести аналогию с Германией. Там тоже на выборах в бундестаг без подписей регистрируются списки партий, имеющих

²⁷⁷ <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/870692-echo/> (см. в настоящем сборнике, с. 12).

²⁷⁸ <http://scilla.ru/works/uprdem/krst20.html>

депутатов в бундестаге и ландтагах. И в прошлом году такое право имели 9 партий – 6 представленных в бундестаге и еще 3, представленные только в ландтагах.

Тем не менее, поддерживая предлагаемую поправку, нельзя не напомнить о необходимости внести кардинальные изменения в процедуру регистрации по подписям – чтобы льгота для 12 партий не превратилась в стоп-лист для всех остальных. Сейчас ситуация такова, что избиркомы могут творить произвол, отказывая в регистрации по подписям любой неугодной партии, любому неугодному кандидату. И пока эта ситуация не будет исправлена, говорить о справедливости регистрационных процедур не приходится.

И в заключение. Недавно я насчитал 11 положений избирательного и партийного законодательства, которые за последние 4 года были «отыграны назад». Обсуждаемая поправка – это 12-й случай. Дюжина – число красивое, комплект.

Три процента подписей: думцы и здесь не смогли обойтись без дикости²⁷⁹

Несколько дней назад я писал, что поддерживаю идею установить на выборах в Госдуму фильтр для партий, не получивших достаточной поддержки избирателей. Но при этом оговаривался, что эта поправка должна быть дополнена либерализацией правил регистрации по подписям (сюда же стоило добавить и требование возврата избирательного залога)²⁸⁰.

Однако я тогда не знал всех подробностей, а Владимир Плигин, рассказывая о поправке, скрыл одну существенную деталь. Оказывается, авторы поправки, не акцентируя на этом внимание, решили увеличить число подписей, собираемых одномандатниками, в 6 раз по сравнению с первоначальным вариантом законопроекта – с 0,5% (как это предусмотрено действующей редакцией ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...») до 3%.

Это настолько дикая, безобразная новелла, что трудно удержаться от грубых слов!

С 1994 года в российском законодательстве действует запрет требовать больше 2% подписей. На выборах в Госдуму по одномандатным округам всегда требовался 1%. Да и Венецианская комиссия определила, что закон не должен требовать сбора подписей более 1% избирателей соответствующего округа.

Два года назад по инициативе Дмитрия Медведева требуемое число подписей сократили до 0,5%. И вот теперь – сразу 3%. И авторов поправки (а это лидеры всех четырех фракций) даже не смутило противоречие ее с действующим ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...», который имеет приоритет перед законом о выборах в Госдуму.

²⁷⁹ Опубликована в Интернете: <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1255916-echo/>, 10.02.2014.

²⁸⁰ <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1251754-echo/> (см. в настоящем сборнике, с. 546).

Регистрация кандидатов по подписям: во что выродилась благая идея²⁸¹

В связи с поправкой о повышении доли необходимых подписей на выборах в Госдуму с 0,5 до 3% (которую завтра Дума собирается принять)²⁸² уместно вспомнить историю института регистрации по подписям.

Впервые в России этот порядок был принят в 1993 году в рамках избирательной реформы, подготовленной группой Виктора Шейниса. Он был призван заменить выдвижение трудовыми коллективами, которое было основным на выборах 1989–1990 годов. И идея была вполне здравая: пропускать на выборы только тех, кто пользуется поддержкой избирателей, а тех, кто не пользуется – отсеивать. И мировому опыту это соответствовало.

Естественно, уже тогда возникали сомнения: а если подписи будут подделывать? Отвечали обычно, что за подделку подписей должна быть уголовная ответственность, да и тех, у кого фальшивые подписи, не должны регистрировать.

Оказалось, что бороться с фальсификацией подписей довольно трудно. Но самое печальное, что борьба с этим негативным явлением привела к совсем другому результату: усилению административного воздействия на процесс и результат регистрации кандидатов.

Вспоминаю 1995 год, когда я был членом окружной избирательной комиссии на выборах в Госдуму. Тогда еще процесс регистрации не был сильно зарегулирован, а комиссия у нас была относительно самостоятельная. И нам удалось отказать в регистрации кандидату от ЛДПР, у которого в подписных листах была очевидная для всех липа, и зарегистрировать кандидата, у которого в подписных листах были недостатки (и даже немного липы), но мы понимали, что основная часть подписей была честно собрана. Уже в следующей кампании, скорее всего, результат был бы противоположный.

Чем больше регулировался законом этот процесс, тем легче становилось фальсификаторам и труднее тем, кто честно собирал подписи. Как обычно, действие рождало противодействие. Первоначально главным способом проверки было обращение к избирателям, чьи подписи значились в подписных листах. Но тут же начались злоупотребления:

²⁸¹ Опубликована в Интернете: <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1256630-echo/>, 11.02.2014.

²⁸² <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1255916-echo/> (см. в настоящем сборнике, с. 550).

приходили с милицией, строго спрашивали: Вы подписывались за такого-то? И избиратель в страхе отказывался от своей подписи.

И тогда депутаты Госдумы запретили опрашивать избирателей. И единственным способом проверки стало заключение эксперта-почерковеда. Который обычно работал в МВД или ФСБ. Но эксперт не может сделать заключение только по одной подписи. Поэтому фальшивых подписей все равно выявляется ничтожно мало. И тогда придумали полтора десятка иных оснований для выбраковки подписей (якобы позволяющих косвенно выявлять липу). Например, если дата проставлена не собственноручно избирателем. Или записи внесены не самим избирателем и не сборщиком. Плюс куча оснований для выбраковки всего подписного листа, если есть какие-то дефекты в его форме или в данных о сборщике. Это тоже выявляли эксперты-почерковеды из силовых структур, часто выполняющие заказ на борьбу с оппозицией.

Но обнаружались проблемы и помимо фальсификаций. Оказалось, что наши граждане охотно ставят подписи за неизвестных кандидатов, особенно когда сборщик – симпатичный молодой человек или симпатичная девушка, которые не скрывают, что подрабатывают таким образом: ну как же не помочь таким симпатичным молодым людям?! А вот собрать подписи за известного человека оказалось сложнее: у него уже есть много недоброжелателей.

И уже в начале 2000-х стало ясно, что институт регистрации по подписям не выполняет свою функцию: пропускать серьезных кандидатов и отсеивать несерьезных. Скорее наоборот: серьезных отсеивает, а несерьезных пропускает. Самый наглядный пример: во всех избирательных кампаниях были кандидаты или партии, которые получали меньше голосов, чем число представленных ими подписей. Так, на выборах в Госдуму 1995 года (когда всем надо было собрать 200 тыс. подписей) из 43 избирательных объединений и блоков 16 получили менее 200 тыс. голосов. В 2003 году менее 200 тыс. голосов получили 7 из 22 списков, зарегистрированных по подписям. В 2007 году Демократическая партия России во главе с Андреем Богдановым получила всего 90 тыс. голосов. Затем на президентских выборах (где для регистрации нужно было представить 2 млн. подписей) сам Андрей Богданов получил 968 тыс. голосов.

В то же время с середины 1990-х годов все чаще отказы по подписям стали получать кандидаты, серьезность которых и поддержка их избирателями не вызывала сомнения – депутаты, известные политики и общественные деятели – вплоть до бывшего главы Правительства РФ (у

которого, в отличие от Богданова, подписи забраковали). Особенно ситуация с регистрацией по подписям ухудшилась после 2005 года, когда допустимую долю брака сократили с 25% до 5% на федеральных выборах и до 10% на региональных и муниципальных выборах.

Еще в середине 1990-х эксперты стали предлагать допустить альтернативный способ регистрации – через избирательный залог. Но первоначально этому резко противилась КПРФ, полагая, что такая новелла будет работать в пользу денежных мешков. Однако уже в 1999 году коммунисты (которые тогда вместе с союзниками имели большинство в Госдуме) согласились на введение залога: они поняли, что подписи слишком уязвимы для административного ресурса. К тому же сбор подписей тоже стоил денег – и немалых.

Залог ввели, и оппозиционным кандидатам стало легче регистрироваться. Статистика четко показывала, что кандидаты, регистрируемые по залому, выступают в среднем успешнее, чем кандидаты, регистрируемые по подписям. Ведь закон содержал очень важную норму: залог возвращался кандидату, который получил больше 5%, и партии, которая получила больше 3%, и потому его вносили в основном те, кто был уверен хотя бы в относительном успехе. Но вот в 2008 году сначала пермским единороссам захотелось убрать залог, а потом и Дмитрий Медведев их поддержал (и почему-то это не уронило его имидж «либерала»).

Но я немного забежал вперед, а надо отметить еще одно событие, произошедшее в 2002 году. Тогда было решено, что парламентским партиям не надо ни собирать подписи, ни вносить залог. Равно как и их кандидатам. В этом была определенная логика: им вроде бы уже не надо доказывать свою серьезность.

Кстати, тогда мы с Борисом Надеждиным отстаивали поправку о том, чтобы эту льготу имели не только парламентские партии, но и те, кто набрал больше 3%. Рабочая группа ее поддержала, но комитет под давлением Вешнякова отклонил.

А дальше (уже в следующем созыве Думы, где не было либералов) начались подленькие дела. Парламентские партии, которые получили льготу при регистрации, стали ужесточать правила регистрации для всех остальных. Сократили допустимую долю брака в подписных листах (о чем я писал выше), отменили право одновременно представлять подписи и залог, да еще придумали нотариальное заверение подписей сборщиков. Ну а в следующем созыве с подачи Медведева вообще отменили залог.

И вот такая получилась статистика в одномандатных округах на региональных выборах 2010–2011 годов. У кандидатов от парламентских партий (которые регистрировались без подписей) отсеивались на стадии регистрации 1,3–1,6%. У самовыдвиженцев – 40–47%, у кандидатов от непарламентских партий – 58–60%. Почему у самовыдвиженцев отсеивались меньше, чем у кандидатов от непарламентских партий? Очевидно, потому что среди самовыдвиженцев всегда была некоторая доля технических кандидатов.

Потом по инициативе Дмитрия Медведева произошла «реформа». Партий стало много, и все партии при этом были освобождены от сбора подписей. И самовыдвиженцам как будто тоже сделали «скидку»: сократили требуемую долю подписей до 0,5% (до этого в одних регионах требовали 1%, в других – 2%, больше требовать было нельзя).

Кандидатам от непарламентских партий сразу стало легче: их отсеивались на региональных выборах в октябре 2012 года упали сразу до 5% (в сентябре 2013 года чуть вырос – до 9%). А самовыдвиженцам «скидка» не помогла: отсеивались остались на уровне 40–49%. На муниципальных выборах в региональных центрах отсеивались самовыдвиженцев еще больше – на выборах горсоветов в одномандатных округах – 56%, а на выборах мэров – 70%.

Вот из этих цифр видно, что такое регистрация по подписям – очень жесткий фильтр, практически не зависящий от требуемой доли подписей (когда она в пределах 2%), а определяемый драконовскими нормами по проверке и выбраковке подписей. Добавим, что фильтр этот в первую очередь политический, отсеивающий негодных власти кандидатов (что становится видно, когда начинаешь разбираться с конкретными случаями).

Ну а теперь решили откатить назад (вообще наблюдать, как единороссовское большинство шаг за шагом отменяет решения, принятые в президентство их теперешнего формального лидера, – одновременно и забавно, и противно). Правда, не «полный назад». В одном вопросе откат наполовину, в другом – отпрыгнули так далеко – туда, где никогда не стояли.

Очевидно, что партии так называемой парламентской оппозиции хотели вернуть прежние нормы, которые только им давали льготы при регистрации. Но Кремль им навязал другое решение: дать льготу еще 8 партиям, имеющим региональных депутатов. И парламентские оппозиционеры на это пошли, полагая, что им и такой вариант выгоден. Я же

думаю, что они тут ошибаются, что Кремль их жестоко надул. Но подробнее об этом напишу как-нибудь в другой раз.

Зато с подписями оторвались по полной: вместо только что принятых 0,5% – сразу 3%. Вот тут, пожалуй, уже и число подписей будет иметь значение. Во-первых, потому что 3% – это уже чрезмерно. Во-вторых, потому что округа большие, 3% – это в среднем 14–15 тысяч подписей, а чем больше округ, тем больше организационных проблем и тем труднее собрать тот же самый процент. В общем, похоже, решили помимо представителей 12 льготных партий пропускать только «нужных» кандидатов («нужных» в разных амплуа – либо как спойлеров, либо единороссов, замаскированных как независимые).

Теперь немного о юридических аспектах. В оппозиционных кругах немало экспертов говорили о неконституционности льгот для парламентских партий. Но Конституционный Суд свое мнение выразил в Определении от 7 февраля 2012 года № 233-О-О:

«Любая дифференциация правового регулирования, приводящая к различиям в правах и обязанностях субъектов избирательных правоотношений, допустима, если она объективно оправдана, обоснована и преследует конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им... Требование закона, возлагающее на кандидата обязанность сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения, при условии, что необходимое количество таких подписей является разумным и не приводит к чрезмерному обременению кандидата, не препятствует реализации пассивного избирательного права граждан и само по себе не может рассматриваться как нарушающее конституционные права и свободы... Освобождая от обязанности собирать подписи избирателей кандидатов, выдвинутых на выборах в органы местного самоуправления политическими партиями (региональными отделениями, иными структурными подразделениями), если выдвинутые ими списки кандидатов на основании состоявшихся федеральных, региональных или муниципальных выборов были допущены к распределению депутатских мандатов, федеральный законодатель исходил из того, что результаты прежнего участия в выборах подтверждают наличие у таких избирательных объединений, а стало быть, и у выдвигаемых ими кандидатов необходимой поддержки избирателей. Иными словами, закрепленный в оспариваемом законоположении подход основан на объективном различии электоральных статусов региональных отделений политических партий, обусловленном итогами их предшествующего участия в выборах законо-

дательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Если с этих позиций посмотреть нормы, появившиеся в результате «медведевской реформы 2012», то можно увидеть, что они не отвечают критериям, о которых писал Конституционный Суд. Почему самовыдвиженец должен собирать на выборах в Госдуму 2500 подписей в пределах своего округа, а кандидат от партии, у которой всего 500 членов, живущих по всей стране, может регистрироваться без подписей? Почему самовыдвиженец должен собирать на выборах в Мосгордуму 800 подписей москвичей в пределах своего округа, а кандидат от партии, у которой в Москве может не быть ни одного члена, может регистрироваться без подписей? Почему самовыдвиженец, которого на выборах Президента поддержала группа избирателей из 500 человек, должен собирать 300 тыс. подписей, а кандидат от партии, в которой состоят 500 человек, – всего 100 тыс. подписей? Нет объективных различий, которые позволяли бы установить столь разные права.

Что касается тех норм, которые Дума собирается принять завтра, то норма о льготе партиям, имеющим депутатов в Госдуме или Заксобраниях, этому критерию удовлетворяет: здесь есть объективные различия. А вот норма о 3% подписей не отвечает другому критерию. Прочитую еще раз одну фразу из Определения КС: *«Требование закона, возлагающее на кандидата обязанность сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения, при условии, что необходимое количество таких подписей является разумным и не приводит к чрезмерному обременению кандидата, не препятствует реализации пассивного избирательного права граждан и само по себе не может рассматриваться как нарушающее конституционные права и свободы».* Вот именно: если *необходимое количество таких подписей является разумным и не приводит к чрезмерному обременению кандидата, не препятствует реализации пассивного избирательного права граждан.* А здесь очевидно, что оно не является разумным, приводит к чрезмерному обременению кандидата и препятствует реализации пассивного избирательного права граждан.

Поэтому нужно требовать: во-первых, отказа от этой чрезмерной и никак не обоснованной нормы о 3%; во-вторых, возвращения избирательного залога; в-третьих, увеличения допустимой доли брака в подписных листах; в-четвертых, сокращения оснований для выбраковки подписей. Только при таких условиях норма о льготе для партий, имеющих депутатов в Госдуме или Заксобраниях, будет адекватной.

Выгоден ли парламентской оппозиции фильтр для малых партий²⁸³

Вчера думцы дружно проголосовали за поправку, обязывающие «малые» партии собирать подписи на выборах в Госдуму: 437 за и один против. И это не удивительно: поправку официально внесли лидеры всех четырех фракций. И почти все комментаторы сходятся в мнении, что они это сделали, руководствуясь своими эгоистическими партийными интересами, что эта поправка выгодна всем думским партиям.

Я же полагаю, что это совсем не так. Что думская оппозиция либо просто не понимает, в чем ее интерес, либо не смогла противостоять нажиму Кремля.

Давайте вспомним, как все было. С 2004 по 2012 год действовало положение, согласно которому льготу (то есть право регистрировать списки и кандидатов без сбора подписей) имели только парламентские партии. В 2012 году по инициативе Дмитрия Медведева льгота была распространена сразу на все партии, и одновременно был изменен закон о партиях, в результате чего партий стало много.

Еще весной прошлого года, когда уже Владимир Путин внес проект закона о выборах в Госдуму, парламентская оппозиция сразу же заговорила о необходимости фильтра для малых партий. Так, в мае 2013 года промелькнуло сообщение, что Зюганов и Жириновский на встрече с Путиным предложили ввести такой фильтр, и Путин эту идею отверг. Подробностей я не знаю, но легко могу предположить, что лидеры КПРФ и ЛДПР хотели вернуться к прежней норме о льготе исключительно для парламентских партий, за которую они голосовали и в 2002, и в 2005 годах и которая им действительно выгодна.

Несколько иную позицию занимал тогда Сергей Миронов – возможно потому, что еще помнил, как эта льгота не распространялась на возглавляемые им Российскую партию Жизни и «Справедливую Россию». Вот что говорил тогда Миронов в Думе:

«Мы будем вносить поправку следующего рода: все парламентские партии – их сегодня четыре – имеют право участвовать в выборах в Государственную Думу без сбора подписей; те партии, которые к моменту начала избирательной кампании по выборам депутатов в Государственную Думу получили хотя бы по одному депутату хотя бы в пяти субъектах РФ в региональные законодательные органы власти,

²⁸³ Опубликована в Интернете: <http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/1257832-echo/>, 13.02.2014.

также получают право участвовать в выборах без сбора подписей. И еще одна градация – те партии, которые получили любое представительство муниципальных депутатов не менее чем в одной трети субъектов Российской Федерации, также получают право участвовать в выборах без сбора подписей. Остальные должны собирать подписи».

Иными словами, позиция эсеров идеологически уже тогда была ближе к тому, что принято сейчас. Правда, в настоящий момент предложенным Мироновым критериям удовлетворяет лишь одна непарламентская партия – «Патриоты России».

Поправка, которая сейчас принята, сильно отличается от того, что было раньше. Поскольку помимо четырех парламентских партий льготы получают еще 8 непарламентских. И это число уже не уменьшится (если только в соответствующих регионах не пройдут досрочные выборы), а скорее всего еще немного увеличится.

И потому закономерен вопрос: такая норма столь же выгодна парламентским партиям, как и прежняя норма, которая давала льготу только им? И вообще – выгодна ли она им?

Думаю, что «Единой России» (точнее, Кремлю) она, скорее всего выгодна. А вот КПРФ, ЛДПР и эсерам, скорее всего, нет.

Дело в том, что все партии можно разделить на три группы. Первые (лидеры) – те, кто достаточно уверенно преодолевают заградительный барьер. Что будет в 2016 году, неясно, но пока, судя по региональным выборам, все думские партии относятся именно к этой категории. И только они.

Вторые (середнячки) – те, чьи результаты близки к преодолению барьера, кто может его преодолеть, а может и не преодолеть. Партии, уровень поддержки которых где-то в районе 2–5%. Это как раз те партии, которые получают льготу (кроме, пожалуй, «Правого дела»).

Третьи (аутсайдеры) – те, кто не имеет никаких шансов не только преодолеть барьер, но даже приблизиться к нему. Чья поддержка менее 2%. И таких партий большинство.

Так вот, для парламентской оппозиции главную опасность представляют как раз партии-середнячки – именно те, которые получили льготу. И это можно понять даже только глядя на список этих партий. «Коммунисты России» будут отнимать голоса у КПРФ. Российская партия пенсионеров за справедливость – у «Справедливой России». «Патриоты России» и «Родина» – у всех понемногу. «Гражданская платформа» и «Яблоко» тоже, думаю, откусят немного от «Справедливой России».

Так что главную опасность для себя парламентская оппозиция этой поправкой не смогла ослабить. Но, может быть, сократив число участвующих в выборах партий-аутсайдеров, они хоть что-то выиграют? Полагаю, что тут они как раз не выиграют ничего.

Ибо партии-аутсайдеры будут в основном отнимать голоса у середнячков, мешая им преодолеть заградительный барьер. И если помешают, это будет на пользу тем партиям, которые барьер преодолеют (то есть лидерам). А если и отнимут голоса у лидеров, то совсем немного, и это не будет критично.

Вот пример из 1995 года. Тогда 8 партий-середнячков получили от 1,9 до 4,6% и в сумме набрали 29,6%. А 31 партия-аутсайдер (результат от 0,1 до 1,6%) в сумме имела всего 15,2%. И если бы не они, наверняка кто-то из середнячков 5%-ный барьер преодолел бы.

Есть еще один аспект. Когда в бюллетене 15–20 партий, избиратель в состоянии в них разобраться. Он сможет заметить яркую новую партию и проголосовать за нее. Если же ему предложат выбирать из 40–60 партий, он уже не будет пытаться разобраться. И, скорее всего, проголосует за старые привычные бренды. То есть за КПРФ, ЛДПР или эсеров.

Вспомним, как в 1989 году популярный следователь Николай Иванов был избран народным депутатом СССР в первом туре с 61% голосов, имея 27 соперников, среди которых были вполне достойные кандидаты. Думаю, что большое число соперников как раз сыграло ему на руку.

То есть получается, что партии-аутсайдеры парламентской оппозиции не враги, а союзники. Но именно их отсекает поправка, которую наша «умная» парламентская оппозиция так дружно поддержала.

Что касается Кремля, то у него, помимо законодательства, есть и другие рычаги влияния. Так что можно не сомневаться: 200 тыс. подписей соберут именно те партии-аутсайдеры, чье участие в выборах будет выгодно Кремлю.

Спустя 10 лет ЕСПЧ признал неправомерным снятие «Яблока» с выборов в Карелии²⁸⁴

ЕСПЧ через 10 лет признал, что «Яблоко» неправомерно сняли с выборов в Карелии²⁸⁵. Да, в таких случаях принято говорить: «Лучше поздно, чем никогда».

Вот теперь бы восстановить, кто как тогда относился к тому случаю. Не для того, чтобы сводить счеты. Просто все имеет свое продолжение, и сегодня вопрос о допуске и недопуске популярных кандидатов и партий на выборы звучит не менее остро, чем 10 лет назад – на самом деле еще острее. А люди, которые все эти безобразия одобряли или в лучшем случае не замечали, по-прежнему претендуют на роль экспертов.

Тогда, в 2006 году Независимый институт выборов подготовил доклад и в нем уделил внимание и ситуации с карельским «Яблоком» (раздел этот готовила Екатерина Скосаренко). Вот что, в частности, мы тогда писали:

«Стоит отметить фразу из решения суда: «С точки зрения формального подхода к этой проблеме кажется, что все требования по выдвижению списков кандидатов соблюдены. Между тем суд полагает, что порядок выдвижения списков кандидатов был нарушен». Как видно из приведенных выше доводов, суд, действительно, неформально и творчески отнесся к проблемам конституционного права. Особенно впечатляет то, что суд защитил права «незарегистрированных» членов партии тем, что лишил их партию возможности участвовать в выборах.

Таким образом, вынесенное судебное решение выглядит более чем спорным с точки зрения права, а приведенные аргументы вряд ли можно считать оправданным основанием для применения к партии такой серьезной санкции как снятие с регистрации»²⁸⁶.

А вскоре я написал статью, где, упомянув случай с карельским «Яблоком», заметил:

«По сути же возведен еще и третий барьер – признание Росрегистрацией «легитимности» съезда, конференции или собрания, на которых были выдвинуты списки. Как показывает практика, здесь придирки также бывают совершенно несоразмерными, а часто и не основанными на положениях закона. А главное – никакой правовой логике не отве-

²⁸⁴ Опубликована в Интернете: <https://www.golosinfo.org/ru/articles/126554>, 11.11.2016.

²⁸⁵ <http://www.kommersant.ru/doc/3136927>

²⁸⁶ <http://www.vibory.ru/Regs/monit-1.pdf>

чает подход, при котором действия Росрегистрации, избиркомов и судов мотивируются защитой прав рядовых членов партии, а эта защита приводит к лишению этой партии права участвовать в выборах. Вряд ли члены партии нуждаются в такой «защите», которая сродни лечению головной боли при помощи гильотины»²⁸⁷.

Кстати, «Яблоко» сняли именно там, где у нее были все шансы на успех, что оно и продемонстрировало позже – в 2011 и 2016. И то же самое произошло в Питере в 2007 году – там «Яблоко» тоже имело хорошие шансы (что подтвердилось в 2011 и 2016), и его тоже сняли. Там, где оно было слабее, его не снимали, например, в Свердловской области, где его хотели снять по точно таким же основаниям, что и в Карелии.

Эх, будут ли у нас когда-нибудь выборы, на которые не придется жаловаться в ЕСПЧ?

²⁸⁷ <http://www.vibory.ru/analyt/REO-1/lubarev-konkur.pdf>

Система регистрации кандидатов и списков кандидатов на основании сбора подписей избирателей зашла в тупик и нуждается в кардинальном реформировании²⁸⁸

Уважаемые коллеги!

За семь минут нельзя охватить все аспекты обсуждаемой проблемы. Поэтому я буду говорить только об одном аспекте – о регистрационных фильтрах. Сначала – три общих тезиса.

Тезис 1. Фильтры нужны, чтобы отсеять тех, кто не имеет достаточной поддержки избирателей. Такую позицию не раз высказывал Конституционный Суд. Сейчас эта позиция закреплена и в федеральном законодательстве. При этом в нем также отмечено, что льготы, то есть освобождение от сбора подписей, обусловлены тем, что партия уже доказала наличие у нее поддержки избирателей.

Тезис 2. Фильтры нужны там, где есть избыток кандидатов. То есть они нужны на выборах в Государственную Думу, в меньшей степени – на региональных выборах и совсем не нужны на муниципальных выборах в небольших муниципальных образованиях. У нас сейчас наоборот: список льготников на выборах в Государственную Думу шире, чем на региональных и даже муниципальных выборах.

Тезис 3. Вопрос о том, каким партиям давать льготы, носит острый характер только тогда, когда подписной фильтр фактически непреодолим. Если сделать, чтобы его легко могли преодолеть серьезная партия и серьезный кандидат, вопрос о льготах станет второстепенным.

Сейчас подписной фильтр практически непреодолим. Этот вывод мы делаем на основе анализа итогов регистрации кандидатов и партийных списков на только что прошедших выборах в Государственную Думу и на региональных выборах последних лет. У меня есть слайды, которые иллюстрируют это утверждение. Но времени слишком мало, чтобы их показывать. К тому же в этой аудитории непреодолимость подписного фильтра доказывать и не нужно – об этом уже вчера говорили очень многие.

При этом мы полагаем, что проблема даже не столько в количестве требуемых подписей (хотя 3%, введенные два года назад, явно чрезмерны), сколько в драконовских нормах по их проверке и выбраковке. Также считаем, что не должно быть одинакового отношения к недействи-

²⁸⁸ Выступление на секции 2 Научно-практической конференции «Избирательная система России: опыт формирования и перспективы развития» (25.11.2016).

тельными подписям и недостоверным, то есть поддельным подписям. В одном случае речь идет об ошибках, в другом – о преступлении.

Что делать? При разработке проекта Избирательного кодекса РФ мы уделили этому вопросу много внимания и фактически предложили кардинально реформировать систему регистрации кандидатов и партийных списков. Эти предложения сделаны в 2010–2011 годах, сейчас некоторые можно было бы немного подкорректировать, но в основном мы их продолжаем считать правильными и сейчас.

1. Давать льготы партиям в зависимости от их результата на соответствующей территории. Результат лучше измерять в процентах голосов, а не в числе мандатов. Список льготников на региональных выборах должен быть больше, чем на выборах в Государственную Думу, на муниципальных можно дать льготу всем партиям.

2. Вернуть избирательный залог. При этом федеральное законодательство должно устанавливать верхний предел залога, чтобы региональные законодатели не могли его завышать.

3. На президентских и губернаторских выборах в качестве альтернативы сбору подписей избирателей использовать сбор подписей депутатов всех уровней. Альтернатива в том смысле, что способ поддержки выбирает сам кандидат: он может собирать подписи избирателей, а может – подписи депутатов. При этом вес голоса депутата равен числу полученных им голосов.

4. Традиционный сбор подписей стоит оставить только для небольших округов, где не более 50 тыс. избирателей. Максимальное требование – 1% от числа избирателей в округе, то есть собирать нужно не более 500 подписей.

5. В больших округах (более 50 тыс. избирателей) предлагаем собирать подписи в заранее определенных местах (помещениях) под контролем территориальных избирательных комиссий. При этом закон должен установить, чтобы количество таких мест и продолжительность их работы было достаточным. Требуемое число подписей в 10 раз меньше – 0,1% от числа избирателей в округе. Проверку подписей предлагается проводить децентрализованно, то есть силами тех же территориальных избирательных комиссий.

6. Допустимый избыток представляемых подписей предлагаем увеличить до 20% (до 2005 года было 25%). Проверка на предмет действительности подписей должна быть не выборочной, а полной.

7. На предмет недостоверности (т.е. поддельности) подписей надо проводить выборочную проверку (10%), и допустимую долю таких под-

писей мы предлагаем установить в 10%. Но факт фальсификации подписей должен подтверждаться судом.

8. Основания для признания подписи избирателя недействительной должны формулироваться так, чтобы нельзя было «браковать» подписи, если избиратель может быть однозначно определен и нет оснований считать, что он не ставил свою подпись.

9. Нужно сократить перечень документов, необходимых для регистрации кандидата. Это мы писали, напоминая, шесть лет назад, но с тех пор количество документов еще выросло.

10. Необходимо сократить перечень оснований для отказа в регистрации. При этом по значительной части оснований решение об отказе в регистрации может быть принято только на основе судебного решения.

Спасибо за внимание!

Раздел XI. Выборы в Государственную Думу – 2016

Законодательные препятствия для политической конкуренции на выборах в Государственную Думу 2016 года²⁸⁹

Наличие законодательных препятствий для политической конкуренции является одним из существенных свойств российских выборов. И в последние годы количество таких препятствий в основном выросло.

В первую очередь нужно отметить, что порядок формирования избирательной администрации – избирательных комиссий, предусмотренный в законодательстве, не позволяет сделать их независимыми от исполнительной власти, беспристрастными, политически нейтральными органами. Половина состава избирательных комиссий субъектов Федерации назначается руководителями исполнительной власти регионов, да и на состав второй половины, формируемой региональным парламентом, исполнительная власть активно влияет. В свою очередь, избирательные комиссии субъектов Федерации формируют составы нижестоящих избирательных комиссий.

Закон обязывает формировать из представителей политических партий только половину состава избирательных комиссий – и только из представителей парламентских партий. В реальности, в силу других ограничений закона, чаще всего представители партий составляют менее половины членов избирательной комиссии. При этом один из партийных членов – это представитель «партии власти». Другая половина или даже большая часть формируется органами власти по своему усмотрению, и потому в основном большинство членов избирательной комиссии – это люди, полностью послушные власти. Так что не удивительно, что избирательные комиссии часто принимают решения в пользу «партии власти», и помогают им в этом нечеткие или просто дискриминационные нормы избирательного законодательства. Это хорошо видно на примере положений закона, регулирующих выдвижение и регистрацию кандидатов.

Выборы в Государственную Думу вновь проводятся по смешанной избирательной системе. Поэтому непросто делать сравнение законодательства с прежним. Если в отношении выдвижения и регистрации партийных списков нынешний закон удобнее всего сравнивать с правилами

²⁸⁹ Выступление на круглом столе в Брюсселе 7.04.2016. Опубликовано в Интернете: <https://www.golosinfo.org/ru/articles/85181>, 8.04.2016.

ми, действовавшими на предыдущих выборах 2011 года, то в отношении выдвижения и регистрации кандидатов в одномандатных округах нужно сравнивать с правилами, которые были на последних выборах по смешанной системе, прошедшими в 2003 году. Но при этом приходится учитывать также законодательство и практику региональных выборов, которые в течение всех этих лет проводились в основном по смешанной системе.

Для регистрации партийных списков изменения за пять лет скорее благоприятные. В 2011 году от сбора подписей избирателей были освобождены только четыре парламентские партии. Остальным партиям надо было собрать подписи 150 тысяч избирателей. Впрочем, тогда таких партий было только три, и они с этой задачей справились. И все семь существовавших тогда партий приняли участие в выборах.

На данный момент в выборах имеют право принимать участие 75 партий. При этом от сбора подписей освобождены 14 – это все партии, которые прошли по спискам хотя бы в один региональный парламент. Остальным партиям нужно собрать 200 тысяч подписей. Это хотя и больше, чем в 2011 году, но я не считаю разницу принципиальной. Стоит отметить, что 200 тысяч – это менее 0,2% от числа избирателей в Российской Федерации. В целом у меня нет сомнений, что конкуренция среди партийных списков будет вполне достаточной.

Иная ситуация в одномандатных округах. Здесь, правда, тоже от сбора подписей освобождены кандидаты, выдвинутые теми же 14 партиями. Однако у большинства из них нет достаточного количества популярных кандидатов. К тому же большинство из них не готовы выдвигать в округах реальных конкурентов, чтобы не раздражать Кремль.

Но даже популярному партийному кандидату обычно трудно бороться с кандидатом от «Единой России», которого поддерживает административный ресурс. Для победы в одномандатном округе нужна поддержка если не половины, то хотя бы 35–40% избирателей. А для получения такой поддержки партийная принадлежность оппозиционного кандидата – это не плюс, а минус. Как показывает опыт региональных выборов, наиболее успешно противостоять кандидатам от «партии власти» могут представители элиты, по тем или иным причинам вступившие в конфликт с региональной властью. Они чаще всего баллотировались как самовыдвиженцы. Также, как показывает практика губернаторских выборов, они могут выдвигаться и от некоторых малых партий, не освобожденных от сбора подписей.

И вот для самовыдвиженцев и кандидатов от большинства партий условия регистрации осложнены до предела. Это особенно хорошо видно при сравнении с правилами 2003 года.

1. Тогда регистрироваться можно было не только по подписям, но и по залогу.

2. Тогда требовалось собрать подписи 1% от числа избирателей в округе, сейчас – 3%. Поскольку средний размер одномандатного округа – около 500 тысяч избирателей, то получается, что нужно собрать примерно 15 тысяч подписей.

3. Условия сбора подписей стали сложнее. Раньше, когда выборы были в декабре, подписи собирались в сентябре–октябре. Сейчас сбор подписей придется на июнь–июль, когда многие избиратели будут в отпусках и на дачах. Стало сложнее собирать подписи на улице из-за ужесточения законодательства о публичных мероприятиях, и собирать их путем обхода квартир из-за массово установленных замков на входе в подъезды.

4. Дополнительным обременением является требование нотариального удостоверения сведений о сборщиках подписей и подписей этих сборщиков.

5. В 2003 году допустимая доля брака в подписных листах составляла 25%, позже ее снизили для федеральных выборов до 5%.

При этом на практике выбраковка подписей избирателей чаще всего осуществляется экспертами из правоохранительных органов, и от них не требуется реального обоснования своего заключения. Нередко подписи бракуются на основании адресных баз данных органов внутренних дел, в которых содержатся ошибки. А для судов даже свидетельства избирателей о том, что они действительно ставили свои подписи, не является убедительным аргументом.

Опыт региональных и муниципальных выборов в Российской Федерации позволяет сделать вывод, что система регистрации кандидатов и списков на основе подписей избирателей доведена до такого состояния, что приводит к эффекту, противоположному тому, который декларируется. Она позволяет регистрировать несерьезных кандидатов и отсеивает серьезных.

Так, в 2014 году на выборах в региональные парламенты отсеяв среди кандидатов, которые должны были регистрироваться по подписям, составил 67%, в 2015 году – 73%. Среди тех, кто не прошел через регистрационный фильтр, много известных политиков, общественников, бывших или действующих депутатов. В то же время большинство тех,

кто был зарегистрирован, показали на выборах слабые результаты. Так, на выборах в Московскую городскую Думу в 2014 году 67% кандидатов, зарегистрированных по подписям, получили меньше голосов, чем представили подписей. На выборах региональных парламентов в 2015 году 55% списков, зарегистрированных по подписям, получили меньше голосов, чем им было зачтено подписей.

По Костромской области мы зафиксировали парадоксальную картину: чем меньше подписей у партии было забраковано избиркомом, тем хуже был результат партии на выборах.

Есть препятствия для регистрации и помимо выбраковки подписей избирателей – они касаются также партий, которым не надо собирать подписи. Для регистрации требуется представление огромного массива документов, и этот массив увеличивается. Так, в 2013 году было добавлено требование о представлении:

а) сведений о принадлежащем кандидату, его супругу и несовершеннолетним детям недвижимом имуществе, находящемся за пределами территории Российской Федерации, об обязательствах имущественного характера за пределами территории Российской Федерации;

б) сведений о своих расходах, а также о расходах супруга и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг и прочего, совершенной в течение последних трех лет, если сумма сделки превышает общий доход кандидата и его супруга за три последних года, предшествующих совершению сделки, и об источниках получения средств, за счет которых совершена сделка.

Непредставление всех этих документов влечет отказ в регистрации. Кроме того, на практике представление документа, который избирательная комиссия сочтет оформленным ненадлежащим образом, трактуется как непредставление документа и поэтому также влечет отказ в регистрации.

Еще в 2006 году был установлен запрет партиям выдвигать в качестве кандидатов членов других партий. Однако на практике часто происходят конфликты, когда кандидат считает, что уже вышел из партии, а партия утверждает, что его выход не оформлен. При этом заметны «двойные стандарты». Из-за таких конфликтов неоднократно отменялась регистрация оппозиционных кандидатов. Однако в 2015 году на выборах губернатора Иркутской области выяснилось, что кандидат от «Единой России» Сергей Ерошенко не оформил выход из партии «Пра-

вое дело». Но никаких последствий для Ерощенко эта информация не имела.

Также за последние годы был введен ряд ограничений пассивного избирательного права. В 2006 году это ограничение коснулось тех, кто имеет гражданство иностранного государства или даже только вид на жительство в другом государстве. Жертвами этого ограничения стали, в частности, известный диссидент советского периода Владимир Буковский и один из руководителей партии ПАРНАС Владимир Кара-Мурза.

В 2012 году пассивного избирательного права были пожизненно лишены граждане, осужденные когда-либо к лишению свободы за совершение тяжких преступлений. Правда, вскоре Конституционный Суд признал пожизненное лишение недопустимым. В новой редакции запрет действует в течение 10 лет после снятия или погашения судимости. Среди тех, на кого распространяется запрет – Михаил Ходорковский и Алексей Навальный. При этом в российском уголовном праве преступление относится к разряду тяжких только в зависимости от максимального срока, который за нее предусмотрен в Уголовном кодексе. Таким образом, Алексей Навальный считается осужденным к лишению свободы за совершение тяжкого преступления, хотя даже официально степень тяжести его деяний потянула на условное наказание. О том, насколько законен приговор ему, уже высказался Страсбургский суд.

Что касается предвыборной агитации, то в российском избирательном законодательстве содержится много положений, призванных обеспечить участникам выборов возможность донести свои программы до избирателей. Это и предоставление бесплатного эфирного времени и бесплатной печатной площади, и выделение мест для размещения агитационных материалов, и требование равных условий предоставления помещений, находящихся в государственной и муниципальной собственности. Однако недоработанность многих норм и ряд пробелов позволяют исполнительной власти при содействии послушных избирательных комиссий создавать существенные преимущества для «партии власти» и ее фаворитов.

Так, бесплатного эфирного времени, бесплатных печатных площадей и мест для размещения агитационных материалов обычно оказывается недостаточно при большом числе участников выборов и особенно при совмещении выборов разного уровня. К тому же, несмотря на требование закона, далеко не всегда бесплатное эфирное время выделяется в прайм-тайм. Отмечу также, что закон запрещает критиковать сопер-

ников в ходе телевизионной агитации – в рамках как бесплатного, так и платного эфирного времени.

При этом в СМИ часто доминирует косвенная агитация «партии власти» – обычно под видом информирования о деятельности кандидатов, занимающих руководящие и депутатские должности. Избирательные комиссии, находящиеся в зависимом от власти положении, не рассматривают такую агитацию как нарушение закона. Напротив, попытки подобной агитации со стороны оппозиции обычно пресекаются. Тем самым создаются существенно неравные условия агитационной деятельности.

Это усугубляется еще и технологией «паровозов» – когда в список «Единой России» включаются в большом количестве губернаторы, мэры, министры, которые изначально не намерены становиться депутатами и после выборов отказываются от мандата. Но их присутствие в списке позволяет вести агитацию под видом освещения их деятельности. Еще в 2005 году из закона были убраны все препятствия для использования этой технологии, в том числе и обязанность таких лиц уходить в предвыборный отпуск.

Кроме того, законодательство содержит ряд положений, которые позволяют избирательным комиссиям и правоохранительным органам препятствовать агитационной деятельности оппозиции. Так, нередко полиция или органы безопасности по указанию избирательных комиссий или даже без такого указания изымают у партий и кандидатов агитационные материалы под предлогом проверки на экстремизм или под иными предлогами. При этом экстремизмом могут объявить просто критику власти. Отдельно следует отметить репрессивное законодательство о митингах и демонстрациях, которое существенно затрудняет оппозиции проведение публичных агитационных мероприятий.

Таким образом, даже в тех случаях, когда российские выборы можно считать свободными и несфальсифицированными, они обычно не удовлетворяют критериям справедливых выборов.

Наиболее острые проблемы²⁹⁰

У меня масса претензий к избирательному законодательству и предложений по его изменению. Но сейчас я эту тему затрагивать не буду – надеюсь, что в октябре, после выборов, мы к этому вернемся.

Сейчас стоит обсудить что можно сделать без изменения закона. И я хотел бы обозначить четыре наиболее острые с моей точки зрения проблемы.

Первая проблема – регистрация кандидатов и главным образом регистрация на основании подписей избирателей. Здесь ситуация зашла очень далеко: на основании нашего многолетнего опыта наблюдений и анализа могу сказать, что довольно часто система регистрации по подписям работает в направлении, противоположном своему конституционному предназначению: через это сито не проходят известные и популярные кандидаты, но легко проходят кандидаты, которые, как показывают итоги голосования, не пользуются поддержкой избирателей.

Что сейчас можно с этим сделать, не меняя закона?

Есть два самых спорных мотива выбраковки подписей – на основании заключений почерковеда и на основании адресной базы данных.

Закон говорит, что «заключения экспертов излагаются в письменной форме в ведомостях проверки подписных листов или ином документе». Заключения, изложенные в ведомостях проверки, очевидно, слишком краткие и не соответствуют тем стандартам, которые приняты, например, в гражданском процессе. Можно ли им доверять на 100%?

В прошлом году ЦИК приняла два решения, в которых отменяла отказы в регистрации, отмечая, что основная часть забракованных подписей была признана недействительными на основании заключения эксперта, которое «носит вероятностный характер». Это решения по отказу партии «Зеленые» в Рязанской области и по отказу партии «Воля» в Кировском районе Самары.

Я бы настоятельно просил ЦИК совместно с соответствующими специалистами проанализировать ситуацию с заключениями экспертов и выработать рекомендации, которые позволили бы избегать выбраковки подписей на основании заключений, носящих вероятностный характер.

²⁹⁰ Текст бы подготовлен для выступления на заседании Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека 16.05.2016, но из-за сокращения длительности выступлений текст выступления пришлось сократить и изменить. Опубликовано в Интернете: <http://lyubarev.livejournal.com/6734.html>, 16.05.2016.

Что касается выбраковки подписей на основании адресных баз данных, то 10 февраля Конституционный Суд высказал правовую позицию, согласно которой закон не исключает возможности оспаривания сведений, содержащихся в официальных справках компетентных государственных органов. Суд не может быть связан исключительно данными такой справки, он должен при наличии достаточных сомнений произвести необходимую проверку.

Здесь я бы тоже просил и ЦИК, и Верховный Суд выработать механизмы, которые позволили бы защитить подписи избирателей от выбраковки на основании ошибок в базах данных и тем самым защитить и пассивное избирательное право кандидатов, и право избирателей поддерживать кандидатов путем проставления подписей за них.

Вторая проблема – препятствия в проведении предвыборной агитации со стороны правоохранительных органов. Есть масса примеров, когда под разными предлогами изымаются агитационные материалы и даже газеты, хотя уже не раз говорилось, что по закону изъять тираж СМИ можно только по судебному решению. По следам думской кампании 2007 года Верховный Суд признал, что у одной из партий было незаконно изъято 18 миллионов экземпляров печатной агитационной продукции. И такая практика продолжается.

После ужесточения законодательства о публичных мероприятиях участились случаи, когда пресекаются встречи кандидатов с избирателями – то якобы нельзя использовать усилительную аппаратуру, то еще что-то. Чаше стали случаться аресты кандидатов, сотрудников штабов.

Очевидно, ЦИК совместно с правоохранительными органами надо выработать четкие правила: что могут делать эти органы без обращения к ним избирательных комиссий, что – только в порядке действий по таким обращениям. И вообще – определить порядок взаимодействия избиркомов с правоохранительными органами, который должен быть известен кандидатам и партиям.

Иначе выборы, во время которых кандидаты и партии не могут свободно вести агитацию, нельзя будет признать свободными.

Третья проблема – удаление наблюдателей. Сейчас появилась новая норма – удалять можно только если факт нарушения установлен в судебном порядке. Как эта норма будет работать – пока непонятно. Здесь обязательно ЦИК и Верховный Суд должны выработать механизм. Я полагаю, что суды должны в таких случаях проводить выездные заседания, иначе толку не будет: отъезд наблюдателя в суд – это и есть по существу его удаление.

Вообще было бы правильно, если бы ЦИК довела до всех избирательных комиссий такую позицию: любое удаление наблюдателя – это ЧП. Удаление нескольких наблюдателей с одного участка – тем более. А уж если в одном районе удалены наблюдатели со многих участков, то это должно рассматриваться, извините за литературную аллюзию, как ЧП не районного масштаба.

И к тем комиссиям, которые удалили наблюдателя, должно быть более пристальное внимание, их нужно в первую очередь проверять при наличии мельчайших подозрений.

Впрочем, у нас теперь из-за изменений в законе сложится ситуация, когда заранее будет известно, в том числе желающим фальсифицировать выборы, на каких участках не будет наблюдателей. И к этим участкам тоже должно быть пристальное внимание.

Четвертая проблема – это реакция на сигналы о фальсификациях. У нас сложилось впечатление, что до сих пор все проверки проводятся по схеме – избирком обращается в нижестоящую комиссию с вопросом: проверьте, пожалуйста, не совершили ли Вы преступление, предусмотренное статьей 142.1 Уголовного кодекса! И каких результатов мы ждем от таких проверок?!

Или еще одна забавная традиция: тех, кто заявляет о фальсификациях, посылают на три буквы, то есть в суд. Извините, это примерно то же самое, как сказать человеку, который подвергся ограблению: подай против грабителя гражданский иск, докажи в суде факт ограбления и тогда только мы заведем уголовное дело.

Как эксперт, я категорически заявляю: в большинстве случаев доказательства фальсификаций могут быть добыты только путем расследования соответствующих органов совместно с избиркомом.

Понятно, что сигналы могут быть как верными, так и ложными. Нужна методология проверки, и мы ее можем предложить. В частности, очень полезен статистический анализ. Он, конечно, не является юридическим доказательством, но он показывает, что и где искать.

И, что очень важно, при проверке фальсификаторов нужно застать врасплох. Если они заранее знают, какой участок и когда будут проверять, они сумеют замести следы.

Проблемы текущей избирательной кампании²⁹¹

Примечание: в фигурных скобках – экспромты, восстановленные по памяти. В квадратных скобках курсивом – заготовленные, но не произнесенные фрагменты.

{Любарев Аркадий Ефимович, здесь я представляю в первую очередь Комитет гражданских инициатив.}

Поскольку я занимаюсь в основном долгосрочным наблюдением, мое выступление будет о проблемах, касающихся всей избирательной кампании {– до дня голосования}. И в первую очередь хочу обратить внимание на проблемы информации на сайтах избирательных комиссий – для долгосрочных наблюдателей это один из главных источников.

Конечно, на едином портале ЦИК[, который включает и сайты региональных комиссий,] размещается большой объем информации. И за это мы благодарны предыдущим составам ЦИК[, начиная еще с Вешнякова, которые создавали и развивали эту информационную систему]. И все же состояние этой системы нас сейчас не полностью удовлетворяет, мы хотели бы, чтобы она была еще более информативной и более удобной. Это поможет нам, экспертам, делать более качественный анализ.

В апреле Андрей Юрьевич Бузин, я и другие коллеги подготовили поправки к Инструкции по размещению данных ГАС «Выборы» в Интернете. К сожалению, они были в основном проигнорированы. Я не буду здесь говорить обо всех наших предложениях, отмечу только два.

Первое. Согласно закону, дата выдвижения списка кандидатов, дата представления этого списка в избирательную комиссию и дата представления кандидатом документов о выдвижении – все эти даты юридически значимы. В частности, они определяют начало агитационного периода для кандидата или избирательного объединения. Поэтому мы полагаем, что все эти даты должны указываться в информации о кандидатах и избирательных объединениях.

Второе. Единый портал ЦИК не включает комиссии среднего уровня – ТИКи и ИКМО. Некоторые из них имеют свои сайты, некоторые не имеют. Там, где такие сайты есть, на них желательно делать ссылку и хорошо бы также, чтобы ЦИК {для них, как и для региональных комиссий} разработал регламент наполнения таких сайтов. Если сайта нет, то желательно на сайте региональной комиссии размещать самую важную информацию. В первую очередь связанную с регистрацией кандидатов

²⁹¹ Выступление на круглом столе в ЦИК 29.06.2016. Опубликовано в Интернете: <http://lyubarev.livejournal.com/11920.html>, 30.06.2016.

и списков. Особенно для тех ТИК, на которые возложены полномочия окружных комиссий на выборах в Государственную Думу. В некоторых регионах уже сделаны отдельные страницы окружных комиссий, но хотелось бы, чтобы это стало общей практикой.

И далеко не все региональные комиссии размещают достаточную информацию о предстоящих региональных выборах. Например, не везде есть графическое описание схемы одномандатных округов.

{Несмотря на оптимизм Эллы Александровны,} меня по-прежнему беспокоит ситуация с регистрацией тех кандидатов и списков, которые должны представлять подписи. [*Уже на сегодня на выборах в Госдуму зафиксирован 61 самовыдвиженец, но, конечно, их будет больше*]. Порядок проверки подписных листов, который недавно приняла ЦИК, нас тоже не полностью удовлетворяет.

В первую очередь это касается заключений почерковедов. Так сложилось, что от них не требуется какого-либо обоснования своего заключения. Но если не требовать обоснования, то заключение невозможно оспорить. И это открывает очень широкие возможности для произвола, с которым ЦИК просто никак не сможет бороться. {Разве только проведением повторных экспертиз, но хватит ли у ЦИК для этого ресурсов?}

Кстати, в репортаже «Независимой газеты» о вашем совещании я прочитал фразу: «Теперь же инструкция ЦИКа требует, чтобы партиям давалось не только краткое резюме эксперта, но и подробное разъяснение его выводов о недостоверности подписей». Увы, в самой инструкции я этого не нашел.

Еще одна проблема связана с нормой закона о том, что если список партии регистрируется на основании подписей, то кандидаты от этой партии могут регистрироваться без подписей. Но закон не уточняет, на какой момент должен быть зарегистрирован список. Такая проблема была и в 2003 году, и тогда ЦИК очень поздно приняла разъяснения по этому вопросу. Я призываю ЦИК, во-первых, принять разъяснение заблаговременно, а во-вторых, сделать его максимально благоприятным для кандидатов {– в отличие от того разъяснения, которое ЦИК приняла в 2003 году}.

В агитационной кампании много проблем. Есть застарелые, связанные с косвенной агитацией. Их решать непросто, хотя, конечно, двигаться в направлении решения их надо. Но меня сейчас больше волнуют проблемы, связанные с препятствиями в проведении предвыборной агитации со стороны правоохранительных органов. Есть масса примеров,

когда под разными предлогами изымаются агитационные материалы [и даже газеты, хотя уже не раз говорилось, что по закону изъять тираж СМИ можно только по судебному решению. По следам думской кампании 2007 года Верховный Суд признал, что у одной из партий было незаконно изъято 18 миллионов экземпляров печатной агитационной продукции. И такая практика продолжается].

После ужесточения законодательства о публичных мероприятиях участились случаи, когда пресекаются встречи кандидатов с избирателями – то якобы нельзя использовать усилительную аппаратуру, то еще что-то. Чаще стали случаться аресты кандидатов, сотрудников штабов.

Очевидно, ЦИК совместно с правоохранительными органами надо выработать четкие правила: что могут делать эти органы без обращения к ним избирательных комиссий, что – только в порядке действий по таким обращениям. И вообще – определить порядок взаимодействия избиркомов с правоохранительными органами, который должен быть известен кандидатам и партиям.

[Иначе выборы, во время которых кандидаты и партии не могут свободно вести агитацию, нельзя будет признать свободными.]

И поскольку нас волнуют не только выборы в Государственную Думу, но также региональные и муниципальные, я хотел бы отметить низкое качество многих региональных законов. К ЦИК это напрямую относится, поскольку Федеральный закон предоставляет ЦИК право давать заключения о соответствии региональных законов федеральному законодательству. У вас квалифицированные специалисты, но они просто не справляются с такой массой законодательных актов. Либо надо укрепить это направление, либо воспользоваться помощью сторонних экспертов. Хотя лучше всего эту проблемы решить кардинальным изменением избирательного законодательства, то есть принятием Избирательного кодекса. Но это более отдаленная перспектива.]

{Не могу не отреагировать на выступление Иосифа Евгеньевича. Да, нас давно обвиняют в том, что мы гиперболизируем. Не буду дискутировать на эту тему в общей плоскости, а приведу только один пример. Мы неоднократно поднимали вопрос о нарушениях в Московской области. И нам в ответ говорили, что мы гиперболизируем. Но вот неделю назад ЦИК приняла постановление, которое подтвердило нашу правоту. Так что обвинения в гиперболизации я всерьез не воспринимаю.}

[В заключение хочу призвать ЦИК, чтобы встречи с экспертами не были такими эпизодическими. Желательно создать механизм по-

стоянного общения с экспертами по самым острым проблемам – рабочие группы или что-то в этом роде.]

{В заключение хочу выразить удовлетворение, что уже фактически принято решение о создании рабочих групп. Я хотел это предлагать, но меня уже опередили.}

Спасибо за внимание.

О честных выборах²⁹²

Наконец-то я увидел публикацию, достаточно четко выражающую определенную точку зрения, с которой я согласен лишь частично и которой хотел бы возразить. Я имею в виду статью Кирилла Мартынова в «Новой газете» за 13 июля, озаглавленную «Пять причин, почему честные выборы – это не только подсчет голосов»²⁹³.

В главном автор безусловно прав. Честные выборы не сводятся к честному подсчету голосов. Впрочем, мне кажется, что все грамотные люди это хорошо понимают, хотя, как верно заметил автор, официальные пропагандисты часто пытаются акцентировать внимание только на подсчете.

Автор отмечает: «Существует пять причин, по которым нынешние выборы нельзя воспринимать как честные». Далее он их перечисляет: 1) неравенство в освещении разных политических позиций федеральными телеканалами в течение многих лет; 2) отсутствие независимых судов; 3) перекрытие легальных каналов для финансирования политической деятельности в России; 4) дороговизна кампании в одномандатных округах («честные выборы предполагали бы, что коррупционеры не имеют возможности участвовать выборах»); 5) «сверхзарегулированное предвыборное законодательство, запрещающее, например, создание предвыборных блоков». И, наконец, «сюда же относятся практики вне-электорального давления на кандидатов, от полицейских “антиэкстремистских рейдов” до выбраковки подписей» – это надо было бы сделать шестым пунктом, но автор предпочел обойтись пятью.

Все это вроде бы правильно, но как-то сумбурно и несистемно. Действительно, есть несколько факторов, которые еще до начала избирательной кампании уже создали ситуацию, когда выборы не могут быть стопроцентно честными. Мартынов их отмечает: длительная пропаганда телеканалов, перекрытие легальных каналов для финансирования оппозиции и системные недостатки избирательного законодательства. Я бы добавил еще «лепестковую» нарезку округов, в значительной степени затрудняющую победу оппозиционных кандидатов в одномандатных округах. Но есть и более общий фактор: слияние чиновничества с правящей партией, создание корпорации чиновничества, для которого слово начальства всегда с большим запасом перевешивает нормы закона. Можно и нужно бороться с административным ресурсом, но нельзя

²⁹² Опубликовано в Интернете: <http://lyubarev.livejournal.com/14732.html>, 16.07.2016.

²⁹³ <http://www.novayagazeta.ru/columns/73821.html>

не понимать, что административный ресурс является неотъемлемой частью созданной политической системы.

Что из этого следует? Заранее признать выборы нечестными и на этом успокоиться? Это очень удобно для той части оппозиции и оппозиционного электората, которые хотят всего и сразу. Дальше последует вполне резонный вывод, что ходить на эти выборы не надо, да и контролировать их ни к чему. Это все мы слышали уже не одну кампанию, да и сейчас я такие голоса уже слышу.

У меня взгляд совершенно иной. Я полагаю, что выборы, как и многие другие явления, нельзя мерить в булевском формате: честно или нечестно. Для их оценки нужна непрерывная шкала, скажем, от 0 до 100%. Числом 0 можно вполне оценивать советские выборы. Думаю, что оценку 100% никому ставить нельзя, хотя во многих странах выборы к этой оценке близки.

С этой точки зрения нам важно не то, чтобы выборы в Госдуму 2016 года были идеально честными (очевидно, что они такими не будут), а чтобы они были честнее предыдущих. И не только дико безобразных выборов 2011 года, но и выборов 2007 года, и выборов 2003 года (когда тоже была смешанная система).

Сделать нынешние выборы честнее выборов 2011 года не очень трудно, хотя и это не будет достигнуто автоматически. Сложнее будет сравниться с 2007, и тем более с 2003 годом.

Критерии для сравнения достаточно понятны. Во-первых, это то, как пройдет процесс регистрации партийных списков и кандидатов. Будут ли допущены к выборам представители разных политических течений, и какой в целом окажется политическая конкуренция. Для этого есть числовые показатели.

Во-вторых, как будет идти агитационная кампания. Будет ли такая же безудержная косвенная агитация за одну известную партию и против какой-то другой или каких-то других. Будут ли силовые органы препятствовать агитации оппозиции.

В-третьих, будет ли давление на избирателей, принуждение их к участию в голосовании и тем более к голосованию за определенную партию и определенных кандидатов.

Ну и, конечно же, в-четвертых, каков будет масштаб фальсификаций. В полное отсутствие фальсификаций я не верю, но существенное их снижение хотя бы до уровня 2003 года можно было бы ожидать.

Не могу не отметить еще один момент: насколько результаты выборов (то есть число полученных партиями мандатов) будут соответст-

вовать официальным итогам голосования. Но тут дефект уже заложен в избирательной системе.

Мартынов отмечает: «Памфилова на своем посту ведет себя безупречно». Но он как-то не акцентирует внимание на том, что председатель ЦИК не замыкается на честном подсчете голосов, что она пытается пресекать проявления административного ресурса и на стадии регистрации, и на стадии агитации.

Главное же в этой парадигме – что степень честности выборов зависит не только от Эллы Памфиловой, но и от всего общества. От активности избирателей на выборах, ибо чем выше активность, тем уже возможности для фальсификаций. От хорошо организованного наблюдения в день голосования. И, безусловно, от активности в течение всей кампании, от нетерпимости к злоупотреблениям административным ресурсом, хотя бы наиболее наглым.

Я верю, что если удастся сделать выборы существенно более честными, чем предыдущие, это даст толчок к эволюции политической системы в сторону демократии. А альтернатива эволюции известна, и она меня как-то мало привлекает.

О практике применения ЦИК положений федеральных законов об исключении кандидата из списка кандидатов²⁹⁴

Эта записка была подготовлена в основном сегодня утром, а вечером доработана с учетом принятых сегодня постановлений ЦИК, а также дополнения, предложенного Евгением Черкашиным.

1. Последнее предложение пункта 14 статьи 35 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» гласит: «Отсутствие документов кандидата, предусмотренных пунктами 2 и 3 (при проведении выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти – также пунктом 3.1) статьи 33 настоящего Федерального закона, является основанием для исключения организующей выборы избирательной комиссией этого кандидата из списка кандидатов до его заверения».

Похожее положение содержится в части 10 статьи 42 Федерального закона от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»: «Несоблюдение требований, предусмотренных частью 5 или 7 настоящей статьи, влечет за собой исключение соответствующего кандидата из федерального списка кандидатов, списка кандидатов по одномандатным избирательным округам до того, как соответствующий список будет заверен».

Однако оба закона содержат и другое положение. В подпункте «ж» пункта 26 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» сказано, что основанием исключения кандидата из заверенного списка кандидатов является «отсутствие среди документов, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации списка кандидатов, документов, необходимых в соответствии с настоящим Федеральным законом, иным законом для уведомления о выдвижении и (или) регистрации кандидата, включенного в список кандидатов».

То же самое в пункте 7 части 4 статьи 50 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы...»: «Центральная избирательная комиссия Российской Федерации исключает кандидата из федерального списка кандидатов в случае ... отсутствия среди документов, представленных в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации в соответствии со статьей 42 настоящего Федерального за-

²⁹⁴ Опубликована в Интернете: <http://lyubarev.livejournal.com/15693.html>, 1.08.2016.

кона, документов, необходимых в соответствии с частями 2, 3, 5 и 8 статьи 42 настоящего Федерального закона для регистрации кандидата, включенного в федеральный список кандидатов».

Таким образом, одно и то же нарушение закона является основанием как для исключения кандидата из списка до его заверения, так и для исключения кандидата из заверенного списка кандидатов. Это создает возможность для произвола и злоупотреблений.

В практике ЦИК России есть применение обеих норм. Так, Постановлением от 19 июля 2016 года № 25/242-7 ЦИК исключила из федерального списка кандидатов, представленного Российской партией пенсионеров за справедливость (РППС), до его заверения 42 кандидатов из-за отсутствия документов, предусмотренных частью 5 статьи 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы...».

С другой стороны, ЦИК 28 и 29 июля 2016 года приняла постановления № 29/283-7, 29/284-7 и 30/290-7, в которых утвердила извещения о выявленных недостатках в документах, представленных партиями КПРФ, Партия Роста, «Коммунисты России». В этих извещениях речь также идет в основном об отсутствии документов, предусмотренных частью 5 статьи 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы...». 1 августа 2016 года ЦИК приняла постановления № 31/294-7 и 31/296-7 об исключении из списков Партии Роста и КПРФ кандидатов, у которых были выявлены данные нарушения.

Иными словами, в отличие от РППС, у этих партий кандидаты, у которых отсутствовали данные документы, не были исключены из соответствующих федеральных списков до их заверения. Это свидетельствует о неравном отношении ЦИК к разным партиям.

2. Пункт 1.1 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» гласит:

«При выявлении неполноты сведений о кандидатах, отсутствия каких-либо документов, представление которых в избирательную комиссию для уведомления о выдвижении кандидата (кандидатов), списка кандидатов и их регистрации предусмотрено законом, или несоблюдения требований закона к оформлению документов соответствующая избирательная комиссия не позднее чем за три дня до дня заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, списка кандидатов, извещает об этом кандидата, избирательное объединение. Не позднее чем за один день до дня заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, списка кандидатов, кандидат вправе

вносить уточнения и дополнения в документы, содержащие сведения о нем, а избирательное объединение – в документы, содержащие сведения о выдвинутом им кандидате (выдвинутых им кандидатах), в том числе в составе списка кандидатов, и представленные в соответствии с пунктами 2 и 3 (при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, выборов глав муниципальных районов и глав городских округов также документы, представленные в соответствии с пунктом 3.1) статьи 33 настоящего Федерального закона, а также в иные документы (за исключением подписных листов с подписями избирателей и списка лиц, осуществлявших сбор подписей избирателей), представленные в избирательную комиссию для уведомления о выдвижении кандидата (кандидатов), списка кандидатов и их регистрации, в целях приведения указанных документов в соответствие с требованиями закона, в том числе к их оформлению. Кандидат, избирательное объединение вправе заменить представленный документ только в случае, если он оформлен с нарушением требований закона. В случае отсутствия копии какого-либо документа, представление которой предусмотрено пунктом 2.2 статьи 33 настоящего Федерального закона, кандидат, избирательное объединение вправе представить ее не позднее чем за один день до дня заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, списка кандидатов».

Несколько иной текст записан в части 7 статьи 48 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы...»:

«При выявлении неполноты сведений о кандидатах, включенных в федеральный список кандидатов, список кандидатов по одномандатным избирательным округам, отсутствия каких-либо документов, указанных в частях 1, 4, 5 и 8 статьи 42, части 1 и пунктах 2 и 4 части 2 статьи 46 настоящего Федерального закона, или несоблюдения требований настоящего Федерального закона к оформлению документов, представленных в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации в соответствии с частями 1, 4, 5 и 8 статьи 42, частью 1 и пунктами 2 и 4 части 2 статьи 46 настоящего Федерального закона, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации не позднее чем за три дня до дня заседания, на котором должен рассматриваться вопрос о заверении соответственно федерального списка кандидатов, списка кандидатов по одномандатным избирательным округам или о регистрации федерального списка кандидатов, извещает об этом политическую партию, выдвинувшую федеральный список кандидатов, кандидатов по од-

номандатным избирательным округам. Не позднее чем за один день до дня указанного заседания политическая партия вправе вносить уточнения и дополнения в документы, содержащие сведения о кандидатах, а также в иные документы, представленные в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации в соответствии с частями 1, 4, 5 и 8 статьи 42, частью 1 и пунктами 2 и 4 части 2 статьи 46 настоящего Федерального закона, в целях приведения указанных документов в соответствие с требованиями настоящего Федерального закона, в том числе к их оформлению. Политическая партия вправе заменить представленный документ только в случае, если он оформлен с нарушением требований настоящего Федерального закона. В случае, если в результате проверки, проведенной Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, выявлено отсутствие заверенной копии какого-либо документа, предусмотренного частью 8 статьи 42 настоящего Федерального закона, политическая партия вправе представить ее не позднее чем за один день до дня заседания, на котором будет рассматриваться вопрос о регистрации соответствующего федерального списка кандидатов».

Главная разница между двумя цитированным положениями в том, что Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы...» предусматривает извещение партии о недостатках не только перед регистрацией списка, но и перед его заверением. Это более правильно, поскольку, как видно из пункта 1 настоящей записки, перед заверением списка избирательная комиссия имеет право исключать из него кандидатов.

При буквальном прочтении цитированных выше положений может создаться мнение, что закон разрешает кандидатам и партиям только вносить исправления и дополнения в ранее представленные документы либо заменять ранее представленные документы, но он не позволяет кандидатам представлять новые документы.

Именно такого толкования придерживается в настоящее время ЦИК. В отмеченном выше Постановлении от 19 июля 2016 года № 25/242-7 ЦИК отмечает:

«Однако согласно требованиям, предусмотренным частью 5 статьи 42 Федерального закона, документы в отношении кандидатов должны быть представлены в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации одновременно с федеральным списком кандидатов и иными установленными Федеральным законом документами. Дополнительное (в последующем) представление в Центральную избирательную

комиссию Российской Федерации документов, предусмотренных частью 5 статьи 42, частью 7 статьи 48 Федерального закона, не допускается».

Также в отмеченных выше постановлениях об извещении партий о недостатках в документах в отношении ряда кандидатов указано, что документы «представлены с нарушением порядка и сроков, установленных Федеральным законом». Речь очевидно идет о непредставлении этих документов одновременно со списком кандидатов, поскольку каждое извещение принято не позднее чем за три дня до дня заседания ЦИК, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации соответствующего списка.

Аналогичное толкование положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» содержится и в Постановлении ЦИК России от 20 июля 2016 года № 26/251-7:

«Пунктом 14 статьи 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», регламентирующим порядок выдвижения избирательным объединением списка кандидатов в едином избирательном округе, предусмотрена обязанность избирательного объединения представить в избирательную комиссию, организующую выборы, то есть в Избирательную комиссию Курской области, список кандидатов вместе с документами (указанными в пунктах 2, 2.2, 3 и 3.1 статьи 33 названного Федерального закона), который избирательная комиссия в течение трех дней со дня приема документов заверяет, а в случае отсутствия документов кандидата, предусмотренных пунктами 2, 3 и 3.1 приведенной статьи, исключает этого кандидата из списка кандидатов до его заверения. Аналогичное регулирование установлено Кодексом Курской области о выборах и референдумах.

Из анализа приведенных норм федерального законодательства следует, что на стадии выдвижения списка кандидатов такой список и документы лиц, включенных в него, в избирательную комиссию представляет избирательное объединение единым пакетом».

При этом ЦИК ссылается на Обзор судебной практики по вопросам, возникающим при рассмотрении дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, утвержденном Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 16 марта 2016 года. Речь, по-видимому, идет об определении ВС РФ по заявлению Султановой А.Т. от 11 августа 2014 года (дело № 21-АПГ14-3), где отмечено, что документы представляются избирательным объе-

динением единым пакетом. Однако в данном определении не утверждается, что недостающие документы не могут быть представлены позднее. Более того, из текста данного определения можно сделать противоположный вывод.

По нашему мнению, применяемое ЦИК толкование указанных норм не соответствует смыслу и логике данных положений закона при рассмотрении их в правовом единстве. По смыслу этих положений избирательная комиссия уведомляет партию или кандидата о выявленных недостатках для того, чтобы они могли исправить их в оставшиеся как минимум два дня (именно так можно понять отмеченное выше определение Верховного Суда РФ). Отсутствие у партии или кандидата права представить недостающий документ лишает правового смысла требования к избирательной комиссии известить партию или кандидата об отсутствии в представленном пакете каких-либо необходимых документов.

Аналогичную позицию занял Конституционный Суд РФ, который в пункте 2.3 Определения от 1 июня 2010 года № 784-О-О указал:

«Пункт 1.1 статьи 38 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и часть 2.1 статьи 33 Закона Томской области "О муниципальных выборах в Томской области" предусматривают право кандидата в течение срока, определенного в названных нормах, вносить уточнения и дополнения в документы, содержащие сведения о нем, и в иные документы (за исключением подписных листов с подписями избирателей), а также обязанность избирательной комиссии извещать кандидата о неполноте сведений о кандидате или несоблюдении требований закона к оформлению документов.

По своему смыслу данные законоположения, как призванные гарантировать гражданам Российской Федерации реализацию конституционного права на участие в выборах, предполагают право кандидата восполнить недостающие сведения и обязанность избирательной комиссии уведомить его о неполноте представленных сведений, независимо от того, чем обусловлена эта неполнота – недостаточным отражением необходимых сведений в представленных документах или же непредставлением какого-либо документа или документов».

Насколько нам известно, на этой правовой позиции Конституционного Суда был основан ряд постановлений Избирательной комиссии Тверской области от 28 сентября 2012 года, в которых отменялись постановления Избирательной комиссии города Твери об отказах в реги-

страции ряда кандидатов на выборах депутатов Тверской городской Думы.

Прискорбно, что ЦИК России не ориентируется в своей деятельности на данную правовую позицию Конституционного Суда.

По поводу «дела Обухова»²⁹⁵

Решения ЦИК меня все больше огорчают. Даже такое хорошее дело, как отмена решения ОИК об отказе в регистрации, оставляет тяжелый осадок.

Попробую объяснить все по порядку. Депутат Госдумы от КПРФ Сергей Павлович Обухов выдвинут на выборах в новый созыв Думы как в составе федерального списка КПРФ, так и по одномандатному округу № 46 (в Краснодарском крае). Он представил на себя пакет документов. Но вот незадача: закон требует представить определенные документы также на несовершеннолетних детей – по состоянию на первое число месяца, в котором осуществлено официальное опубликование решения о назначении выборов. Однако закон четко не говорит, на какую дату ребенок должен считаться несовершеннолетним. Дочь Обухова стала совершеннолетней до представления им документов, и он счел, что не должен поэтому подавать на нее документы.

Краснодарский крайизбирком (на который возложены полномочия ОИК № 46) счел иначе. И отказал Обухову в регистрации ввиду отсутствия части необходимых документов.

А какова же позиция ЦИК? ЦИК не оспаривает мнение, согласно которому кандидат должен подавать документы на совершеннолетнюю дочь, если она была несовершеннолетней на 1 июня. ЦИК не оспаривает факт наличия у Обухова дочери, которая была несовершеннолетней на 1 июня. Более того, в этот же день ЦИК исключает Обухова из федерального списка, поскольку тот представил документы на дочь «с нарушением порядка и сроков, установленных Федеральным законом» (в предыдущем посте я уже высказывал свое отношение к этому «нарушению порядка и сроков»²⁹⁶).

На каком же основании ЦИК отменила решение крайизбиркома? Оказывается, в том решении не приведено доказательство того, что Обухов имел на 1 июня несовершеннолетнюю дочь. Поскольку в его паспорте это не отражено, а официальных справок на этот счет избирком не получал. Он лишь основывался на данных из Интернета, в том числе с официального сайта Госдумы.

Конечно, такое крючкотворство можно принять, особенно если оно делается для защиты прав кандидата. Правда, тут есть еще одна хитрость. Да, у ЦИК были основания отменить решение крайизбиркома по

²⁹⁵ Опубликована в Интернете: <http://lyubarev.livejournal.com/16095.html>. 1.08.2016.

²⁹⁶ <http://lyubarev.livejournal.com/15693.html> (см. в настоящем сборнике, с. 589).

формальным основаниям. И крайизбирком должен в этом случае заново рассмотреть вопрос о регистрации кандидата. Но ЦИК в своем постановлении написал одно ключевое слово: «незамедлительно». Тем самым не давая крайизбиркому возможности получить официальные доказательства своей правоты. И вот тут уже ЦИК, на мой взгляд, явно превысил свои полномочия.

Впрочем, у меня есть подозрения, что решение крайизбиркома может быть оспорено в суде. Если на соперников Обухова не будет оказано давление.

Но нужно ли было ЦИК таким сомнительным способом защищать права кандидата? Полагаю, что защищать их надо было совсем по-другому.

Закон нечеток. Он вполне позволяет трактовать соответствующие положения так, что кандидат представляет документы на детей, которые являются несовершеннолетними на день представления документов. Хотя бы потому (на этот момент некоторые коллеги уже обратили внимание), что представление документов (а тем более их проверка и публикация) на совершеннолетнего гражданина требует согласия этого гражданина.

Пусть у данных положений есть другие толкования. Но вот тут как раз и следует применить принцип: любые сомнения – в пользу кандидата.

Нас издавна учат: незнание законов не освобождает от ответственности. Незнание – да. А вот как насчет толкования спорных положений, где у двух юристов три мнения? Почему кандидат должен нести ответственность, если его толкование расходится с толкованием кого-то в избиркоме? Я недавно вспоминал позицию Верховного Суда в 2000 году: нет вины, нет и ответственности. Даже если кандидат заблуждался в толковании нормы закона, он вел себя добросовестно, и не должен нести такую строгую ответственность как отказ в регистрации или исключение из списка.

Впрочем, вина Обухова как действующего депутата Госдумы все же есть: он ведь несет ответственность за этот безобразный закон, от которого сам же и пострадал.

Регистрация кандидатов по подписям: все по-старому²⁹⁷

К сожалению, мои прогнозы начинают сбываться. Я неоднократно предупреждал и ЦИК, и общество, что в одномандатных округах регистрация по подписям может превратиться в фильтр, отсекающий самых сильных кандидатов.

В первый момент казалось, что в ЦИКе это восприняли. После Всероссийского совещания с председателями региональных комиссий, которое проходило 26–27 мая, «Независимая газета» опубликовала репортаж, где был такой фрагмент:

«Особое внимание на совещании было уделено той части кампании, когда в избиркомы поступают собранные партиями и кандидатами подписи граждан в поддержку их регистрации в качестве полноправных участников выборов. Как оказалось, Центризбиркомом проведена огромная работа по превращению их проверки – когда-то главного барьера для оппозиционных партий – в более или менее толерантную процедуру. Например, по всей вертикали комиссий наконец-то пущено указание более внимательно относиться к таким доказательствам подлинности подписей, как копии паспортов или личные свидетельства подписавшихся граждан.

Напомним, что ранее даже в судах это как доказательство не срабатывало – заключение экспертов-графологов МВД было весомее, чем даже слово человека. Теперь же инструкция ЦИКа требует, чтобы партиям давалось не только краткое резюме эксперта, но и подробное разъяснение его выводов о недостоверности подписей. Похоже, будет решена проблема и с несоответствием различных баз данных. И данные Федеральной миграционной службы, которые ранее считались главными, теперь можно будет по крайней мере потребовать на проверку»²⁹⁸.

Впоследствии оказалось, что ничего подобного в инструкции ЦИК записано не было. Все мои попытки внести в эту инструкцию (которая называется очень длинно, а если кратко – то «порядок проверки подписей в ОИК») изменения и дополнения успехом не увенчались. Видимо, в ЦИК думали, что достаточно будет общих деклараций.

Вот свежая заметка в «Ъ» под названием «Самовыдвиженцев подводят подписи избирателей». Журналисты констатируют: *«По данным*

²⁹⁷ Опубликована в Интернете: <https://www.golosinfo.org/ru/articles/105141>, 11.08.2016.

²⁹⁸ http://www.ng.ru/politics/2016-05-30/3_partii.html

ЦИКа, регистрацию получили только четверо самовыдвиженцев, статусных фигур среди них нет... Это предприниматели Валерий Борисовский (76-й округ, Белгородская область), Михаил Зернов (118-й округ, Московская область) и Иван Проходцев (220-й округ ЕАО), а также заместитель главы бюджетного учреждения Михаил Ушаков (225-й округ, ХМАО)». А среди тех, у кого забраковали подписи, экс-мэр Волгограда Евгений Ищенко и бывший вице-губернатор Ярославской области Михаил Крупин²⁹⁹.

Ситуация типичная: подписной фильтр легко преодолевают малоизвестные кандидаты, но в нем «застревают» известные политики, которые могут составить реальную конкуренцию кандидату от власти.

А вот свежая статистика с сайта ЦИК. Зарегистрированы те самые четыре самовыдвиженца. Зато отказы в регистрации уже успели получить 60 самовыдвиженцев, а также один кандидат от ПВО и 7 кандидатов от Партии родителей будущего, которые тоже регистрируются по подписям.

Еще 63 самовыдвиженца и 4 кандидата от Партии родителей будущего значатся утратившими статус выдвинутого кандидата, то есть они отказались от борьбы и не стали представлять в ОИК подписи избирателей. Напомню, что всего на выборах в Госдуму выдвинулись 304 самовыдвиженца и 57 кандидатов от партий, не имеющих льготы.

Информация о проблемах у самовыдвиженцев продолжает поступать. В той же заметке «Ъ» говорится о проблемах лидера «Альянса Зеленых» Александра Закондырина, муниципального депутата, победившего на праймериз перед выборами в Мосгордуму. Из Костромской области пишут о проблемах у депутата Госдумы Романа Ванчугова. В Карачаево-Черкесской Республике проблемы возникли у известного общественного деятеля, председателя президиума Российского конгресса народов Кавказа Алия Тоторкулова; правда, юристы надеются его подписи отстоять.

Технологии в основном одни и те же: проверка по базам данных МВД, заключения эксперта-почерковеда о том, что даты поставлены не рукой избирателя. Еще одна технология, опробованная в прошлом году: в сборщики нанимаются члены УИК, а у кандидата нет возможности это проверить, зато избирком таких сборщиков выявляет и на этом основании подписи бракует.

²⁹⁹ <http://kommersant.ru/doc/3058884>

Не знаю, сколько уже жалоб на отказы по подписям дошли до ЦИКа. Пока еще ЦИК не рассмотрела ни одной. И у меня есть большие сомнения, что ЦИК справится с этим валом отказов. В результате все его декларации о конкурентности так и останутся пустыми словами.

И дальше возникнет вопрос: не так же ли останутся пустыми словами декларации о недопущении фальсификаций?

Не столько о Тоторкулове, сколько об электоральных юристах³⁰⁰

В третий раз приходится писать о деле Тоторкулова (см. первую³⁰¹ и вторую³⁰² публикации). Вчера мне сообщили, что позавчера Верховный Суд РФ отклонил его апелляционную жалобу, признав, что он должен был указать судимость, которая вытекала из ОТМЕНЕННОГО приговора.

Но о самом деле писать особенно нечего. Критиковать Верховный Суд РФ как-то не принято, да и мотивировочной части определения я еще не видел. Еще есть какая-то призрачная надежда на надзорную инстанцию, хотя уже очевидно, что принято политическое решение.

Но я бы хотел посмотреть на дело с другой стороны: что оно означает для электоральных юристов.

В среде электоральных юристов сейчас царит некоторое оживление (во многом искусственное). Много говорится о том, что кандидаты (в том числе имеющие деньги и связи) пренебрегают услугами электоральных юристов, жалеют тратить на них деньги – и вот результаты. Приводятся примеры Юревича, Резника, Ванчугова и других. В общем-то понятно: люди пытаются остаться в профессии в тяжелых условиях единого дня голосования (когда полгода практически нет работы).

С одной стороны, вроде бы так. Законодательство сложное и противоречивое. Не только люди, далекие от юриспруденции, но и юристы из других сфер в нем могут запутаться. В одном из комментариев к очередному отказу в регистрации некий юрист сказал буквально следующее: «Закон достаточно четко описывает все требования к сбору подписей, но научиться их выполнять людям, не имеющим юридического образования, в такие сроки практически не реально»³⁰³. Другой коллега назвал этот комментарий «гимном электоральным юристам».

Конечно, печально, что реализация конституционных прав гражданина полностью зависит от того, найдет ли он грамотного электорального юриста. Но если бы все было действительно так!

Возвращаюсь к делу Тоторкулова. С ним работают очень грамотные электоральные юристы, в частности, Мажир Кучмезов. И *проме-*

³⁰⁰ Опубликована в Интернете: <http://lyubarev.livejournal.com/19000.html>, 2.09.2016.

³⁰¹ <http://lyubarev.livejournal.com/18240.html>

³⁰² <http://lyubarev.livejournal.com/18673.html>

³⁰³ <http://region15.ru/news/2016/08/13/16-42/>

жуточные результаты у них неплохие, то вот *конечного результата* все равно не видно.

Началось все с подписей. Два почерковеда два дня корпели над 1941 подписью и якобы выявили 107 случаев исполнения дат внесения подписей одним лицом за двух и более избирателей. Однако юристы Тоторкулова добились их признания, что эти заключения носят вероятностный характер. В итоге в протоколе рабочей группы было указано, что брак составляет всего 7 подписей (0,4%). Кто-нибудь встречал такую долю брака у оппозиционного кандидата?

Но в решении комиссии (том самом, которое отменила ЦИК) все равно записали 124 забракованные подписи (6,4%).

Отдельная песня с письмом о счете в украинском банке. Оказывается, было два таких письма. Первое поступило в избирательную комиссию из анонимного источника посредством электронной связи. Это была «справка», исполненная на русском языке и выданная «по требованию», в котором содержались сведения о якобы наличии у Тоторкулова счета в банке государства Украина (PINbank), открытого 01.10.2015 года. Данная справка была оставлена рабочей группой без внимания, учитывая факт поступления ее из анонимных источников.

Однако 12 августа, во время заседания избирательной комиссии поступило второе письмо. С ним было сопроводительное письмо первого заместителя председателя Центробанка России заместителю председателя ЦИК РФ, в котором отмечалось, что это письмо поступило в Центробанк с определенного электронного адреса (я знаю этот адрес, но не называю его, скажу только, что адрес на домене vse1.ua). Далее это письмо было направлено в ЦИК РФ, а оттуда поступило в Избирательную комиссию Карачаево-Черкесской Республики. Но, что совсем уж интересно: «документ» украинского банка датирован 12.11.2015 года, но почему-то поступил в Центробанк РФ по электронной связи лишь 11 августа 2016 года, и в этот же день он был направлен в ЦИК РФ, а из ЦИК РФ через сутки был доставлен в Черкесск.

Юристы Тоторкулова сумели повлиять на 6 членов избиркома, которые проголосовали за регистрацию. Потом они добились отмены решения республиканского избиркома в ЦИК. Они сумели отбить жалобу члена республиканского избиркома с ПСГ, которая препятствовала рассмотрению их жалобы в ЦИК. Но жалобу соперника Тоторкулова им отбить не удалось, как не удалось и добиться отмены решения республиканского суда в Верховном Суде РФ. Но мог ли кто-то в таких обстоятельствах сделать больше?

В Верховном Суде РФ позицию республиканского суда защищал один из самых известных электоральных юристов. Зачем: много заплатили, или интересное дело? Стоит ли людям, которые гордо именуют себя «электоральными юристами», способствовать повышению уровня произвола, который и так уже выше потолка? Понимают ли они, что тем самым убивают свою профессию?!

Ведь в очередной раз создается та самая ситуация неопределенности и произвола, когда любое действие кандидата может привести к его снятию. Не указал судимость, которой нет – вот, пожалуйста, свежий пример. А если бы указал – еще проще доказать, что представил недостоверные сведения. Вот только один нюанс: приговор (два года условно) был в 2001 году, и если бы он не был отменен, то судимость с тех пор была бы снята или погашена. Но поскольку приговор отменен, то ни снятия, ни погашения судимости, естественно, не было. А избирательный закон требует указывать сведения о дате снятия или погашения судимости. Не указал – неизбежный отказ в регистрации. А что мог указать Тоторкулов?

Пару недель назад я отмечал: гимн электоральным юристам будет, если Мажир Кучмезов добьется регистрации Тоторкулова. Не добился (сделаю оговорку – *пока*). Так что для меня необходимость электоральных юристов в нынешней ситуации остается недоказанной.

Вчера опубликован наш доклад по итогам регистрации кандидатов и списков³⁰⁴. Доклад большой, но сейчас хочу обратить внимание на один нюанс. Всего на выборах в Госдуму зарегистрированы 23 самовыдвиженца из 300 попытавшихся это сделать. И 14 из этих 23 – новички на выборах. Ладно, допустим, что на Марию Баронову работали какие-то замечательные юристы, в это я еще могу поверить. А по остальным 13 хотелось бы тоже посмотреть на этих юристов.

33 кандидатам в Госдуму отказали в регистрации по результатам проверки подписей. Среди них – ряд довольно известных людей. У них были хуже юристы, чем у временно не работающих Залимхана Валиева и Олега Мельникова из Дагестана, водителя Олега Николаева из Чувашии или старшего лаборанта котельной Александры Кузьминых из Самарской области? Кто-нибудь в это верит?!

Я понимаю: мне скажут, что это все крайние случаи, когда власть жестко заинтересована зарегистрировать или не зарегистрировать определенного кандидата. А вот в промежуточных случаях, когда власть

³⁰⁴ <https://komitetgi.ru/analytics/2946/>

нейтральна... Только я уже стал сомневаться, что бывают случаи, когда власть нейтральна.

Так что вопрос – бывает ли, что помощь электорального юриста действительно играет решающую роль? – для меня остается открытым.

Впечатления от заседания ЦИК 7 сентября³⁰⁵

Сегодня состоялось «показательное» заседание ЦИК, точнее, половина заседания. Более трех часов рассматривался один первый вопрос, который назывался «О готовности избирательных комиссий к проведению выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва, иных выборов, референдумов, назначенных на 18 сентября 2016 года», хотя такое название очень приблизительно соответствовало его содержанию.

Рассмотрение состояло из трех частей. Сначала – часовой доклад председателя ЦИК. Затем – презентация Информационного центра ЦИК (ее сделали члены ЦИК Александр Ключкин и Валерий Крюков). И далее – выступления представителей всех 14 партий, участвующих в выборах в Госдуму, а также зам. генпрокурора, Татьяны Москальковой и Михаила Федотова.

Общее впечатление – почти физически ощущается скрип. Огромную машину российских выборов пытаются повернуть в сторону демократизации. А она сопротивляется и пока в основном остается на месте. Машина – это и ЦИК с его немалым аппаратом, и избиркомы на местах, и администрации всех уровней – от президентской до поселковой, и МВД с ФСБ и прокуратурой.

Доклад председателя ЦИК получился из двух неравных частей. Большая часть – это зачитывание парадных цифр, подготовленных аппаратом. Но иногда Элла Александровна отрывалась от них и совсем другим голосом начинала говорить о серьезных проблемах, ее волнующих. Проблемы касались как законодательства, так и практики. Кстати, о законодательстве: ЦИК тут вроде бы ни при чем, да только треть его нынешнего состава за эти законы голосовала – до того как пересела в ЦИКовские кресла из думских и совфедовских.

Презентация Информационного центра производила впечатление: действительно, и красиво, и информативно. Немного ее портит только постоянный «припев» Валерия Крюкова: «такого нигде в Европе нет». Хотелось тут же спросить: а где-нибудь еще есть единые дни голосования с 5 тысячами одновременно проходящих выборов?

Кстати, это число одновременно проходящих выборов подавалось как очередное достижение. Вот, мол, в 2011 году было меньше. И никто не сказал, что это колоссальная нагрузка на избиркомы, которые с ней явно не справляются.

³⁰⁵ Опубликована в Интернете: <https://www.golosinfo.org/ru/articles/110574>, 7.09.2016.

Да, красивые картинки делать мы научились. Вопрос только в содержании того, что показывают. А в этом у меня большие сомнения. Я знаю, что аппарат ЦИК так до сих пор не смог сделать качественную таблицу по выдвижению и регистрации партийных списков на региональных выборах – по этому поводу я уже нажаловался.

Очень много нам показывали чисел: сколько кандидатов участвуют в выборах. Тысячи и еще тысячи. Но для меня эти числа говорят в основном о завышенных требованиях к количеству кандидатов в списках. В списках в Госдуму должно быть не менее 200 кандидатов – а на сколько мандатов может рассчитывать любая партия (даже ЕР)? А в некоторых регионах минимальная численность списка вдвое превышает число распределяемых мандатов!

Я уже не говорю, что нам сообщают не число кандидатов, а число регистрационных удостоверений. Ведь все, кто хоть что-то понимают в наших выборах, знают, что один и тот же кандидат часто баллотируется и в списке, и по округу, плюс еще на нескольких выборах. Никто не считал, сколько регистрационных удостоверений сейчас на руках у Владимира Жириновского и Сергея Миронова?!

Насколько я знаю, Элла Александровна не любит все это нагромождение чисел. Но вот ведь сумел аппарат ей это навязать.

А уж сколько лести вылилось сегодня в адрес нового ЦИК и его председателя! Но я верю, что эта лесть Элле Александровне голову не вскружит.

Гораздо интереснее было услышать о проблемах. И от Эллы Александровны, и от представителей партий. Конечно, довелось узнать и кое-что «интересное». Так, Владимир Жириновский упорно говорил о том, что все эти проблемы выборов у нас уже 30 лет (ну что ж, он не мелочится). А Петр Толстой «раскрыл секрет» – «Единую Россию» основал Путин.

А вот реально интересно было услышать анализ от Сергея Миронова: в 57 регионах кампания проходит нормально и только в 28 свирепствует административный ресурс. Жаль, я не запомнил перечень этих регионов; может быть, потом где-нибудь найду. Впрочем, сразу же вспомнил слова одного коллеги: если есть админресурс, значит, есть и конкуренция.

Так, Сергей Станкевич в качестве одного из самых проблемных регионов назвал Алтайский край. Но мне как-то трудно поверить, что админресурс там сильнее, чем в других регионах. Просто в крае баллотируется Владимир Рыжков и потому борьба очень острая. (Добавлю в

сторону: как трудно узнать Сергея Борисовича тем, кто запомнил его в 1989–1991 годах.)

От представителей партий мы услышали разные факты: о запугивании кандидатов (в том числе угрозами в отношении их детей), о препятствиях для агитации со стороны администраций и полиции (в частности, о том, как один полицейский снял 46 баннеров). Многие из этих фактов Элла Александровна тоже слышала впервые. Она возмущалась и обещала разобраться. Похоже, что пока самая эффективная жалоба – та, что лично сообщена председателю ЦИК. Другие каналы действуют плохо.

Думаю, что пока еще рано делать общие выводы. Но пока впечатление, что федеральные органы (кроме ЦИК) заняли выжидательную позицию. Не чувствуется давления ни в пользу нарушений, ни в пользу борьбы с нарушениями. А уж на местах власти ведут себя кто во что горазд.

Что ждать 18–19 сентября? Трудно представить, что при такой ситуации все будет хорошо. В начале кампании нас пытались в ЦИКе уверить, что с регистрацией теперь все будет иначе. А получилось даже хуже, чем прежде.

Хотя я могу поверить, что нарушений в день голосования будет меньше, чем в 2011 году. Но я предпочитаю сравнивать не с 2011, а с 2003 годом.

Ликбез для избирателя – 2016³⁰⁶

18 сентября каждый избиратель, голосующий по месту жительства, получит два бюллетеня по выборам в Государственную Думу – по единому округу (в нем партийные списки) и по одномандатному округу (в нем индивидуальные кандидаты). Однако во многих регионах и муниципальных образованиях бюллетеней будет больше – где-то три, а где-то даже восемь, так как добавляются региональные и муниципальные выборы. И по каждому бюллетеню избирателю надо принимать отдельное решение.

Что может делать избиратель

Итак, какие у избирателя есть варианты поведения по каждому из бюллетеней:

1) самый естественный вариант – проголосовать за одну из партий или одного из кандидатов, включенных в избирательный бюллетень.

Избиратели, уже выбравшие партию и кандидата, за которых они хотят голосовать, именно так и сделают. Наши разъяснения относятся к остальным – к тем, кто еще не сделал выбор, и особенно к тем, кто не хочет голосовать ни за одну из партий и/или ни за одного из кандидатов, участвующих в этих выборах. У них есть еще несколько вариантов:

- 2) сделать избирательный бюллетень недействительным;
- 3) получить избирательный бюллетень, но не опускать его в урну (разорвать или унести с собой);
- 4) получить открепительное удостоверение, но не пойти голосовать;
- 5) просто не пойти голосовать;
- 6) взять один или несколько бюллетеней, но отказаться брать другие бюллетени (по каким-то выборам или какому-то округу).

Что такое результаты выборов

Прежде чем разбирать, как то или иное действие влияет на результат выборов, нужно понять, что такое «результат выборов». И не только с юридической точки зрения (кстати, в законе этот термин, к сожалению, не определен), но в большей степени в политическом и практическом аспектах. И тут оказывается, что понятие это весьма многоплановое.

Более того, приходится отдельно разбирать три разных случая:

³⁰⁶ Опубликована в Интернете: <http://www.votas.ru/likbez-2016.html>. 9.09.2016.

- 1) голосование за партийные списки (на выборах в Государственную Думу, региональный парламент, а также на некоторых муниципальных выборах);
- 2) голосование за кандидатов на должность главы региона (поскольку эти выборы двухтуровые);
- 3) голосование за кандидатов-одномандатников, а также за кандидатов в мэры (там, где выборы мэра еще сохранились).

Выборы по партийным спискам

Во-первых, результат выборов – это то, что интересует нас прежде всего: какие партии пройдут в Государственную Думу, региональный парламент, муниципальный совет.

На всех этих выборах сейчас действует 5%-ный барьер, то есть партия для завоевания мандатов должна получить не менее 5% голосов (от числа избирателей, принявших участие в голосовании). Опыт показывает, что 5%-ный барьер чаще всего преодолевают 4–6 партий, хотя не исключены варианты, когда проходят больше или меньше партий.

Во-вторых, важно, сколько каждая партия получит мандатов. Это зависит от конкретного расклада голосов. Иногда судьбу последнего распределяемого мандата может решить совсем небольшое число голосов.

В-третьих, конечным результатом выборов в Государственную Думу по единому федеральному округу будет список 225 избранных депутатов. Какие именно кандидаты от прошедших в Думу партий получат мандаты, зависит от итогов голосования за эту партию по всем регионам. И здесь на судьбу конкретного мандата может повлиять даже сотня голосов.

Точно так же конечный результат выборов в региональный парламент – список депутатов, избранных по единому региональному округу. Число депутатов в каждом регионе свое. Но при этом почти везде, как и на выборах в Государственную Думу, списки разбиваются на территориальные группы, и это значит, что чем больше голосов получит партия на какой-то территории, тем больше шансов получить мандат будет у кандидата от этой партии, «приписанного» к данной территории – эти кандидаты должны значиться в соответствующем бюллетене. И здесь уже на судьбу конкретного мандата может повлиять и десяток голосов.

В-четвертых, для партий, не попавших в Государственную Думу или региональный парламент, все равно важно, какой процент они получают. Партии, набравшие на выборах в Государственную Думу более

3%, будут в течение пяти лет получать деньги из госбюджета – ежегодно по 110 руб. за каждый отданный им голос (не исключено, что эта расценка будет новой Думой увеличена). 3%-ный рубеж на выборах в Госдуму важен и еще с одной точки зрения: партии, его преодолевшие, освобождаются от сбора подписей на всех выборах, кроме президентских и губернаторских.

Партия, набравшая более 3% на выборах в региональный парламент, освобождается от сбора подписей на выборах в этот орган в следующий раз, а также на муниципальных выборах в этом регионе.

Для освобождения от сбора подписей на выборах в региональный парламент могут оказаться решающими выборы горсовета регионального центра – для этого партия должна получить на них не менее 0,5% от числа избирателей региона (таких случаев уже немало: если явка около 50%, а в центре проживает половина избирателей региона, то нужно получить всего около 2%).

В-пятых, нельзя сбрасывать со счетов и моральный фактор. И здесь тоже главную роль играют проценты. Считать проценты можно от разных чисел – от числа всех зарегистрированных избирателей; от числа избирателей, принявших участие в выборах; от числа действительных бюллетеней и т.п. Но главное значение имеют проценты, подсчитанные от числа избирателей, принявших участие в голосовании, т.е. от количества бюллетеней, извлеченных из урн. Именно эти проценты обнародует ЦИК России, именно по ним определяется, какая партия какой барьер преодолела. Именно эти цифры будут в основном фигурировать при обсуждении результатов выборов – и сразу, и год, и десять лет спустя. Остальные – в том числе абсолютное число голосов и число полученных партией мандатов – будет помнить лишь узкая группа специалистов.

Выборы кандидатов

С выборами кандидатов все проще. Здесь результат выборов – кто из кандидатов избран. Проценты, поданные за проигравших, какого-либо юридического значения не имеют. Но моральную роль они, безусловно, играют. Кандидат, за которого проголосовало значительное число избирателей, получает стимулы для дальнейшего активного участия в политике; на следующих выборах он будет оцениваться как серьезный кандидат и партиями, и потенциальными спонсорами.

Что происходит с голосами на выборах по спискам

Принято считать, что голоса, поданные за не прошедшие в парламент списки, как и недействительные голоса, передаются партиям, ко-

которые попадают в парламент. Юридически это, конечно же, не так: никакие голоса никуда не передаются, они просто не учитываются при распределении мандатов или, проще говоря, «пропадают». Но в каком-то смысле это суждение верное: те, чьи голоса не участвуют в распределении мандатов, как бы передоверяют свой голос тем избирателям, которые проголосовали за прошедшие в парламент партии.

Однако при этом нужно сделать две очень важные оговорки.

Первая оговорка. Здесь не совсем верно говорить о голосах, а правильнее – об избирателях. Ибо вывод о распределении «голосов» между прошедшими в парламент партиями равно относится и к избирателям, отдавшим свои голоса за не прошедшие партии, и к избирателям, испортившим бюллетень, и к избирателям, вообще не участвовавшим в голосовании. Почему? Именно потому, что механизм перераспределения не в том, что кто-то берет бюллетени и голоса этих избирателей и как-то их перераспределяет. А в том, что за 100% принимается сумма голосов, поданных только за прошедшие партии. Все остальные – и те, кто подал голос иначе, и те, кто оставил свой голос при себе, как бы соглашаются именно с таким распределением голосов и соответственно мандатов.

Поэтому тот, кто голосует за партию, которая может не попасть в парламент, лишь рискует, что его голос «пропадет»; тот же, кто делает бюллетень недействительным или просто не идет на избирательный участок, гарантировано передоверяет свой голос другим.

Вторая оговорка. Когда мы отвечаем на вопрос, в чью пользу совершено то или иное действие, мы должны это действие с чем-то сравнивать – с иным действием или с бездействием. Без такого сравнения вопрос становится бессмысленным.

Впрочем, все немного сложнее, и поэтому давайте разберем все варианты поведения избирателя по порядку. При этом будем все действия сравнивать с самым простым и легким вариантом – то есть с бездействием.

Бойкот выборов

Итак, начинаем с конца, то есть с варианта № 5 – не идти на избирательный участок. Как известно, порог явки был отменен еще в 2006 году. И если раньше большое число бойкотировавших выборы избирателей могло привести к признанию выборов несостоявшимися, то теперь этого нет. Бойкот выборов не приводит к их срыву, поэтому он перестал быть эффективной формой протеста. Как отмечалось выше, из-

биратель, не участвующий в выборах, просто передоверяет свой голос другим.

То же самое касается и варианта № 6 (не брать какой-то из бюллетеней) – в отношении соответствующих выборов или соответствующего округа.

Вариант № 4 – взять открепительное удостоверение и не голосовать по нему – более хитрый (так в советское время поступали некоторые инакомыслящие), но еще более бессмысленный. По закону гражданин, получивший открепительное удостоверение, вычеркивается из списка избирателей и вновь вносится в список только тогда, когда приходит голосовать. Поэтому, если избиратель, получивший открепительное удостоверение, потом не придет голосовать, его не учтут как зарегистрированного избирателя, и показатель явки (который получается делением числа пришедших голосовать на число зарегистрированных избирателей) станет выше. Так что это – яркий случай протеста, приводящего к противоположным последствиям.

Вариант № 3 – получить избирательный бюллетень, но не опускать его в урну. К чему это приведет? Показатель явки уже из закона удален, но по традиции его будут считать так, как считали с 1995 года, то есть исходя из числа избирателей, получивших бюллетени. А проценты голосов, которые получают партии, считаются исходя из числа бюллетеней, извлеченных из урн. Поэтому данный вариант приводит к увеличению показателя явки, но не влияет на проценты, получаемые партиями.

Недействительные бюллетени

Вариант № 2 – недействительный бюллетень. Сделать бюллетень недействительным можно разными способами. Самый простой – не делать в нем никаких отметок. Но можно поставить значки в двух квадратах, можно – во всех квадратах и т.п.

Если голоса считаются честно, то все эти варианты равноценны. Если же есть опасения фальсификаций, то надо понимать, что бюллетень, в котором избиратель не сделал никаких отметок, может путем нехитрых действий превратиться в бюллетень, поданный за одну из партий. С бюллетенем, где поставлены две отметки или больше, сделать что-либо труднее.

Некоторые любители протеста призывают не просто сделать бюллетень недействительным, но и вписать в него название партии, которая не участвует в этих выборах. Написать название, конечно, можно, но

надо понимать, что никто не будет считать, в скольких бюллетенях оно вписано. Так что занятие это абсолютно пустое.

Перечеркивание бюллетеня крестом вообще никаких юридических последствий не влечет. Если при этом линия от этого креста не попадет в квадрат напротив одной из партий (что может быть квалифицировано как голосование за эту партию).

Недействительные бюллетени уже определенным образом влияют на результаты выборов. Во-первых, если их окажется больше 50%, выборы будут признаны несостоявшимися. Но такой исход уж очень маловероятен.

Во-вторых, недействительные бюллетени снижают процент голосов, получаемых всеми партиями. А это значит, что повышается вероятность непопадания в парламент партий, результат которых близок к 5%. И если благодаря недействительным бюллетеням какая-то партия будет отброшена за 5%-ный барьер, то в выигрыше окажутся все партии, этот барьер преодолевшие – они поделят между собой ее мандаты.

Точно так же при выборе кандидатов недействительные бюллетени снижают процент голосов, получаемых всеми кандидатами. В случае выборов по однотуровой системе относительного большинства (депутатов, мэров) это не имеет никакого значения. Но в случае губернаторских выборов, которые проводятся по двухтуровой системе абсолютного большинства, снижение процентных показателей увеличивает вероятность второго тура.

Конечно, недействительные бюллетени – определенный показатель неблагополучия. Но если голоса «против всех» можно было однозначно квалифицировать как протестное голосование, как четкое выражение воли избирателей, не желающих видеть своими избранниками никого из предложенных кандидатов, то о недействительных бюллетенях так сказать нельзя. Кто там разберет, почему избиратели подают такие бюллетени: то ли по ошибке, то ли просто не знают, за кого голосовать? Протест размывается в общей массе.

Голосовать

Возвращаемся к варианту № 1 – голосовать за одну из партий и за одного из кандидатов. Конечно, все партии и все кандидаты имеют свои недостатки. Но идеал недостижим. Невеста, ждущая идеального жениха, рискует остаться старой девой. Избиратель, не желающий выбирать между реальными, а не идеальными партиями и кандидатами, помогает больше всего тем, кого сильнее всех не любит.

За партию

Конечно, если партия, за которую избиратель проголосует, не попадет в парламент, последствия для распределения мандатов будут такие же, как и в случае недействительных бюллетеней. Однако заранее нельзя твердо знать, кто попадет, а кто нет. Рассуждения на эту тему очень часто как раз преследуют вполне корыстную цель: убедить избирателей не голосовать за определенную партию, внушив ему, что она «не пройдет». И именно из-за этих внушений она и не проходит. Типичный пример самосбывающегося пророчества.

Кроме того, нельзя утверждать, что голоса, поданные за партию, не прошедшую в парламент, совсем пропадают. Как отмечалось выше, если они позволят партии набрать на выборах в Госдуму более 3%, это даст ей возможность получить государственное финансирование (причем здесь каждый голос трансформируется в деньги), и право не собирать подписи почти на всех выборах. На региональных и муниципальных выборах также определенный уровень поддержки играет роль в получении партиями регистрационных льгот.

За кандидата

С голосованием за кандидата ситуация сложнее. Если партии для прохождения в парламент достаточно 5% голосов, то кандидату для победы при однотуровой системе чаще всего нужно получить около 40%. Если голоса сильно дробятся между примерно равными по силе кандидатами, то можно победить и при меньшей поддержке, но в редких случаях такая поддержка может быть ниже 20%.

При губернаторских выборах для выхода во второй тур обычно нужно получить 25–30%, иногда возможно и меньше, но редко менее 15%.

Поэтому очень часто при голосовании за кандидатов избиратели применяют «стратегическое» голосование: голосуют не за того, кто им наиболее близок, а за того, кто имеет больше шансов победить или выйти во второй тур.

Здесь главная проблема: насколько надежны прогнозы. Как и в случае партий, такие прогнозы часто используются для манипулирования избирателями – чтобы убедить их не голосовать за какого-то вполне перспективного кандидата.

Второй важный момент: если кандидаты действительно близки по своим платформам и личным качествам, то можно делать ставку на од-

ного из них, наиболее «проходного». Голосовать же за кандидата, который вас не устраивает, только потому, что он «проходной», не стоит.

И третье: если вы понимаете, что все кандидаты, которым вы симпатизируете, не имеют шансов на победу, «стратегическое» голосование не имеет смысла. В этом случае ваше голосование за наиболее симпатичного вам кандидата – просто акт моральной поддержки.

Проблемы голосования несколькими бюллетенями

На всех региональных выборах число участвующих партий меньше, чем на выборах в Госдуму. В одномандатных округах на выборах в Госдуму число кандидатов также везде меньше, чем число партий в едином округе. Поэтому у избирателей часто может возникнуть проблема: они выбрали партию, за которую хотят голосовать по единому округу на выборах в Госдуму, но этой партии нет на выборах в региональный парламент и/или кандидата этой партии нет в одномандатном округе.

Здесь у избирателя тоже есть разный набор вариантов по конкретному бюллетеню:

- 1) проголосовать за одну из партий или одного из кандидатов, близких к выбранной им партии, за которую он проголосует на выборах в Госдуму;
- 2) сделать избирательный бюллетень недействительным;
- 3) получить избирательный бюллетень, но не опускать его в урну;
- 4) отказаться брать бюллетень по этим выборам или этому округу.

Про варианты 2 – 4 уже все написано выше. Вариант 1 вполне разумен, если есть партия или кандидат, близкие по своим позициям к партии, за которую вы будете голосовать на выборах в Госдуму. Кроме того, не исключено, что сама партия, за которую вы собираетесь проголосовать на выборах в Госдуму, рекомендует, за кого голосовать по данному округу или на данных выборах – в этом случае надо постараться узнать ее позицию.

Не надо заблуждаться

И напоследок – еще об одном заблуждении. Некоторые любители протеста утверждают, что, участвуя в нечестных выборах, мы их тем самым легитимизируем. Звучит красиво, а на деле – глупость.

Если выборы по сути нечестные, то они не станут легитимнее от того, что явка будет чуть больше. На советских выборах явка была 99,99%, но к легитимности это никакого отношения не имело.

Показатель явки, конечно, что-то значит. Несмотря на то, что в законе его уже нет, организаторы выборов все равно его считают и используют в пропагандистских целях. Но не надо идти у них на поводу.

У нас 30–40% избирателей в принципе не участвуют в выборах – вне зависимости от того, честные они или не очень. На фоне этих 40% что значат еще 5–10% бойкотирующих выборы в знак протеста?! А ведь 10% избирателей на выборах в Госдуму при 60%-ной явке – это более 16% голосов, которых достаточно, чтобы провести в Думу две партии, чтобы обеспечить около 40 мандатов тем, кто хотя бы попытается отстаивать интересы избирателей.

Главный фактор легитимности – честность выборов, их соответствие Конституции, закону и международным стандартам. И с этой точки зрения избиратель, участвовавший в выборах, имеет моральное право требовать, чтобы его голос был засчитан правильно. А тот, кто на участок не пришел, ничего требовать не может: он ведь по сути доверил решение вопроса другим.

В этот раз, благодаря смене состава ЦИК и активности гражданского общества, есть надежда, что манипуляций при голосовании и подсчете голосов будет меньше, чем раньше. Но это зависит и от всех нас.

Чем меньше грамотных и думающих людей будут участвовать в выборах, тем менее честными они будут. Если сидеть дома и делать вид, что протестуешь, можно в конце концов дожидаться того, что выборы вообще отменят. Или превратят в чистую имитацию, как это было в недавнем прошлом.

Были ли эти выборы честными?³⁰⁷

Выборы в Госдуму 2016 года уже изначально не могли считаться стопроцентно честными. Это связано в первую очередь с недемократичным законодательством – и не только избирательным; не надо забывать и о законе о публичных массовых мероприятиях, требующем согласования даже пикетов. Плюс «лепестковая» нарезка одномандатных округов. Плюс недопущение в число потенциальных участников выборов Партии прогресса и ряда других партий, связанных с протестным движением. А также маргинализация не без участия власти таких перспективных партий, как «Гражданская платформа» и «Альянс Зеленых». Но, пожалуй, еще большую роль играют общая атмосфера поиска врагов, сформировавшийся корпус чиновников, для которых закон – ничто по сравнению с требованиями начальства, тотальный контроль власти за СМИ и бизнесом.

Но поскольку выборы в России никогда и не были стопроцентно честными, особенно в 2000-е годы, то нам важно сравнивать прошедшие только что выборы не с неким идеалом, а с более ранними выборами – 2003, 2007 и 2011 годов. Наиболее интересно сравнение с 2003 годом – не только потому, что сейчас, как и тогда, действовала смешанная система, но и потому, что выборы 2007 и особенно 2011 года были уж очень одиозными.

Первый этап избирательной кампании, который определяет очень многое в характере выборов – это выдвижение и регистрация кандидатов и партийных списков. С партийными списками ситуация в целом получилась неплохой: зарегистрированы 14 списков. Это и количественно, и качественно лучше, чем в 2007 и 2011 годах, когда в выборах участвовали соответственно 11 и 7 партий. Но хуже, чем в 2003 году, когда было 23 партии.

Высказывалось мнение, что 14 партий, участвовавших в этих выборах, охватывают практически весь политический спектр. Я бы все же сказал: почти весь. Для полного охвата не хватало еще нескольких партий – «Альянса Зеленых», Партии Дела, Партии Великое Отечество, Народной партии «За женщин России», «Союза труда» (либо Трудовой партии России), какой-либо из аграрных партий. И, конечно, ликвидированной Партии прогресса.

Партия Великое Отечество и «Союз труда» пытались участвовать в выборах, представили более 200 тыс. подписей. У обеих ЦИК забрако-

³⁰⁷ Опубликована в Интернете: <https://openrussia.org/notes/615342/>, 20.09.2016.

вала более 5%. К ЦИКу в этом отношении претензий нет: подписи были некачественные. Но общее мнение экспертов: за столь короткий срок собрать качественно такое количество подписей невозможно.

С попыткой участия в выборах «Альянса Зеленых» получилась мутная история, не буду ее здесь излагать. Партия Возрождения Села и «Возрождение аграрной России» попытались принять участие в выборах только по одномандатным округам – и неудачно. Другие перечисленные мной партии даже не пытались участвовать, вероятно, понимая, что подписи им не собрать.

Но с конкуренцией в одномандатных округах получилось гораздо хуже. Хотя формальный показатель – 9 кандидатов на один мандат, примерно такой же, как и в 2003 году. Но основная масса кандидатов – от «малых» партий, не имевшие ресурсов и практически не ведшие кампанию. Опыт показывает, что наиболее сильные конкуренты провластных кандидатов – это самовыдвиженцы из числа представителей элиты, по тем или иным причинам оказавшиеся в оппозиции к региональной власти.

Однако в округах были зарегистрированы всего 23 самовыдвиженца, из них до дня голосования дошли 19, и не был зарегистрирован ни один кандидат от партий, не имевших льготы. Большинство зарегистрированных самовыдвиженцев – «технические» кандидаты. Это подтвердили итоги голосования: 14 из 19 самовыдвиженцев получили меньше голосов, чем им зачли подписей, из них 6 – более чем втрое меньше.

В то же время не преодолели регистрационный барьер такие известные кандидаты-самовыдвиженцы, как Андрей Борисов, Роман Ванчугов, Александр Закондырин, Евгений Ищенко, Михаил Крупин, Алий Тоторкулов, Мухарбий Тхаркахов, Максим Шевченко, а также кандидат от Партии Возрождения Села Дорджи Бадмаев. Как и прежде, основными способами выбраковки подписей были заключения почерковедов, от которых не требовалось сколько-нибудь серьезного обоснования, и проверка по базам данных МВД, обычно также непрозрачная. Добавились еще случаи, когда сборщиками подписей оказывались члены избирательных комиссий, что запрещено законом, и все подписи этих сборщиков признавались недействительными.

Отдельно следует отметить отказ ЦИК по явно формальным основаниям в заверении списка одномандатников Российской партии пенсионеров за справедливость – в этом списке были бывшие губернаторы Владимир Бутов, Евгений Михайлов, Михаил Юревич, бывший мэр Юрий Савенко, депутат Госдумы Олег Савченко. Отменена регистрация

кандидата от Партии Роста Вячеслава Кыдатова. Другой кандидат от этой партии, Евгений Тарло, смог зарегистрироваться только 7 сентября после решения Верховного Суда.

Отмечу, что «Единая Россия» не отказалась полностью от технологии «паровозов», хотя масштаб использования этой технологии на выборах в Государственную Думу существенно уменьшился. Так, в списке «Единой России» на этих выборах присутствовали 19 глав регионов (в 2003 году было 29, в 2007 – 65, в 2011 – 54).

В ходе агитационной кампании было зафиксировано большое число нарушений, но в целом уровень нарушений был ниже, чем в 2011 году. В СМИ по-прежнему доминировала «Единая Россия». Однако не было направленной кампании против какой-либо партии, как в 2003 году против КПРФ или в 2007 году против «Союза правых сил».

Административный ресурс использовался во всех традиционных формах (косвенная агитация за «Единую Россию» и провластных кандидатов, воспрепятствование агитации оппозиционных партий и кандидатов и т.п.), однако грубых его проявлений было меньше, чем в 2011 году. Уровень злоупотребления административным ресурсом заметно различался по регионам.

Также появлялась информация о давлении на избирателей, их принуждении к голосованию по открепительным на определенных участках. И в день голосования замечались массовые подвозы избирателей, работающих на определенных предприятиях и стройках. Но считать такие подвозы нарушением можно только тогда, когда есть доказательства, что людей принуждали.

В день голосования были также сигналы и о вбросах, и о «круизном голосовании» (многократное голосование организованных групп по сговору с определенными членами УИК). Но таких сигналов было значительно меньше, чем пять лет назад. И, что особенно отрадно, значительно уменьшилось число конфликтов между наблюдателями и избирательными комиссиями, а про удаления наблюдателей практически не было слышно. В этом безусловная заслуга нового состава ЦИК во главе с Эллой Памфиловой. Нет пока сигналов и о переписывании протоколов.

Однако более тщательный анализ показывает, что картина не столь безоблачна, как кажется на первый взгляд. И первое «облачко» – существенные расхождения между результатами экзит-пола, которые вчера вечером обнародовал ВЦИОМ, и предварительными итогами голосования, которые демонстрирует ЦИК. ВЦИОМ насчитал за «Единую Рос-

сию» 44,5% голосов, а ЦИК нам показывает 54,1%. Разница почти в 10% слишком большая.

А дальше – смотрим результаты по регионам и видим, что есть большинство регионов со средней явкой 42,9% и результатом «Единой России» 48,1%, и есть небольшая группа (13 регионов) с совсем другими результатами: средняя явка 81,2%, «Единая Россия» 76,3%. И очень трудно поверить, что цифры по этой группе – результат свободного волеизъявления граждан.

Наконец, Сергей Шпилькин, создавший в 2008 году довольно удачный математический метод анализа фальсификаций (точнее, «аномальных голосов»), уже сделал предварительные расчеты. Они подтвердили, что объем «аномалий» в этот раз меньше, чем в 2011 году. Но не настолько меньше, как это кажется при поверхностном взгляде. Он также, по-видимому, меньше, чем в 2007 году, но вполне сравним с объемом «аномалий» на президентских выборах 2012 года.

Из всей этой совокупности данных можно сделать вывод, что манипуляции, как это и предсказывалось некоторыми экспертами, не исчезли, а в основном ушли в те регионы и на те территории, где либо нет наблюдения, либо оно слишком слабое. Не зря же в начале года в закон было внесено требование представлять в избиркомы за три дня список наблюдателей! Теперь фальсификаторам заранее известно, где нет наблюдения. Короче говоря, наша власть сумела замечательно воплотить в жизнь завет царя из филатовской сказки: «Действуй строго по закону, то бишь действуй втихаря!»

Ошибки в протоколах избирательных комиссий – стоит ли на них обращать внимание?³⁰⁸

Тема фальсификаций на выборах в Госдуму продолжает привлекать внимание экспертов. Несколько дней назад в Сахаровском центре прошло обсуждение, в котором принимал участие и автор этих строк (также участвовали Сергей Шпилькин, Александр Кынев, Алексей Захаров и Борис Овчинников). И, я надеюсь, обсуждение будет продолжаться. Впрочем, тут важно отметить один нюанс. Сообщений с мест о фальсификациях было значительно меньше, чем в 2011 году. А с помощью математических методов получается, что объем фальсификаций уменьшился по сравнению с выборами 2011 года совсем ненамного. Судя по всему, разгадка в том, что фальсификации ушли в «тень», в те регионы, районы и участки, где не было наблюдателей или они были не очень грамотными и независимыми. И потому они не могли вызвать такого же общественного возмущения, как пять лет назад.

Однако сегодня ЦИК иначе реагирует на сигналы о нарушениях. Не то чтобы совсем так, как хотелось бы, но все же есть возможности для диалога. И для начала я бы попробовал поговорить не о фальсификациях, а об явных аномалиях в итоговых протоколах.

Тема не нова. После выборов в Госдуму 2003 года мы ее пытались обсуждать. Андрей Бузин тогда написал большой материал «Бесконтрольные соотношения протоколов избирательных комиссий»³⁰⁹. Потом «Яблоко» затеяло серию судебных процессов, из которых практически ничего не вышло. Потом был процесс в Верховном Суде РФ, где заявителями были КПРФ, «Яблоко» и семь граждан. Один из пунктов заявления как раз и был основан на анализе протоколов – автор этих строк его готовил и сопровождал в суде. Результат также оказался нулевым.

После процесса я написал письмо тогдашнему председателю ЦИК Александру Вешнякову. В нем, в частности, я ставил вопрос: «Отвечает ли избирательная комиссия (от ТИК до ЦИК РФ) только за правильность суммирования данных нижестоящих комиссий или она отвечает также за достоверность данных, содержащихся в ее итоговом протоколе?»³¹⁰.

³⁰⁸ Опубликована в Интернете: <https://www.golosinfo.org/ru/articles/123734>, 25.10.2016.

³⁰⁹ <http://www.votas.ru/buzin-bs.zip>

³¹⁰ <http://www.votas.ru/let-AAV.html>

Ответ мне пришел за подписью тогдашнего секретаря ЦИК Ольги Застрожной³¹¹. Это была настолько пустая отписка, что я отреагировал достаточно резко, написав заметку «В ЦИКе разучились не только считать, но и читать».

Отмечу, впрочем, что при последующем общении с Александром Альбертовичем и Ольгой Кирилловной я убедился, что они уважительно отнеслись и ко мне, и к моей критике. В отличие от занявшего впоследствии пост председателя Владимира Чурова, который неоднократно позволял себе некорректные выпады в мой адрес.

И вот теперь новому составу ЦИК я хотел бы задать те же вопросы, которые задавал их предшественникам 12 лет назад:

Отвечает ли избирательная комиссия (от ТИК до ЦИК РФ) только за правильность суммирования данных нижестоящих комиссий или она отвечает также за достоверность данных, содержащихся в ее итоговом протоколе?

Допускаете ли Вы, что данные протоколов в приведенных примерах соответствуют действительности? (примеры будут приведены ниже)

Допускаете ли Вы, что такие данные могли попасть в протоколы при строгом соблюдении закона избирательными комиссиями?

Считаете ли Вы, что выявленные ошибки и неточности в протоколах должны быть исправлены путем внесения изменений в протоколы данных избирательных комиссий и вышестоящих комиссий – вплоть до протокола ЦИК РФ?

Считаете ли Вы, что такое количество ошибок в протоколах свидетельствует о низком качестве работы системы избирательных комиссий?

Считаете ли Вы, что необходимо принятие кардинальных мер по исправлению ситуации?

Сейчас, по-видимому, нами (то есть экспертами, которые занимаются анализом итогов голосования) выявлены далеко не все «ляпы» в протоколах. Но уже достаточно, чтобы на них стоило обратить внимание.

Тут надо отметить важный момент. Некоторые ляпы выявляются даже из анализа единичного протокола. Например, слишком большое значение в строке 1. Не буду пока называть город, но на днях я обнаружил в строке 1 одной из УИК на выборах в гордуму число 15040. По

³¹¹ <http://www.votas.ru/answ-CIK.html>

другим данным стало очевидно, что должно быть 1504. Уверен, что в исходном протоколе все верно, а ошибка возникла при вводе данных в ГАС «Выборы». Но что примечательно. Во-первых, никто не заметил, что ввели в 10 раз большее число, в том числе председатель УИК, который должен был подписать протокол ввода данных. Во-вторых, ТИК, как это обычно и бывает, не только не выполнила требование закона собственноручно определить итоги голосования, но и не проверила расчет, сделанный ГАС «Выборы». И в результате по соответствующему округу число избирателей оказалось на 13,5 тыс. больше – вместо 34 тыс. получилось 47 тыс. В-третьих, в горизбиркоме (который, в отличие от других комиссий, не может прикрыться отговоркой, что у него не было времени из-за совмещения выборов трех уровней, поскольку он занимался только городскими выборами) не заметили, что в одном округе число избирателей сильно больше, чем в остальных (а округа, напомню, должны быть примерно равными по численности избирателей), а явка сильно меньше.

Но гораздо больше ляпов выявляется при сравнении нескольких протоколов одной и той же избирательной комиссии. А в этот раз у нас везде как минимум два протокола (по федеральному округу и по одномандатному в Госдуму), но во многих местах 4, а то и 6, и даже есть 8. И определенные строки должны друг другу соответствовать. Скажем, число избирателей по федеральному округу не может быть больше, чем по одномандатному. По единому округу на региональных выборах в регионе, где в Госдуму один округ, оно практически всегда должно быть таким же, как по одномандатному округу в Госдуму. То же самое касается и строк, фиксирующих выдачу бюллетеней.

Но при сравнении данных протоколов можно обнаружить все, что угодно. Где-то избирателей больше, где-то меньше. Избирателей может быть больше, но бюллетеней выдано меньше. И т.п.

И тут уже возникает вопрос: действительно ли это просто ошибки от невнимательности, неаккуратности? Или за этим стоит более серьезное явление? Ведь когда УИК составляет почти одновременно два протокола, ей трудно так ошибиться. А вот когда протоколы переписываются и данные в них подгоняются, то члены комиссий (и тем более «посторонние» кураторы) могут и забыть, что в другом протоколе стоит другое число. А тот протокол потом тоже корректируется, но в другое время, а иногда и в другом месте. Не отсюда ли такое число «ляпов»?

Хочется надеяться, что в этот раз ЦИК найдет силы и мужество, чтобы начать разбираться и с ошибками, и с более серьезными проблемами.

UPD: Что делать с ляпами в протоколах?

Когда я писал этот пост, я не осознавал разницы между законами 2003 и 2016 годов. Тогда, в 2003–2005 можно было еще долго оспаривать итоги голосования по участкам.

А сейчас поезд ушел. Оспаривать решения избиркомов об итогах голосования можно было только в течение 10 дней после их принятия. Теперь еще можно оспаривать решения о результатах выборов. Но если у нас есть бредовый протокол на отдельном участке, на результаты выборов он не влияет. И даже на нескольких участках. Короче говоря, бред уже не устраним, даже если этого захочет и ЦИК, и вся вертикаль избиркомов вплоть до УИК, и все партии. Все – отлито в граните!

Вот сегодня я обнаружил очередной такой бред. Не буду называть город, который вроде бы в целом благополучен с точки зрения честности подсчета голосов. Скажу только, что там одновременно проходили выборы ГД, ЗС и гордумы. И вот сравниваю протоколы одного участка по трем выборам. Красота!

Из почти тысячи человек, пришедших проголосовать за списки в ЗС, около ста не взяли бюллетени в гордуму и 220 не взяли бюллетени в ГД. Фантастика!

Но дальше – больше. Более 200 избирателей, голосовавших в ЗС за КПРФ, более 100, голосовавших в ЗС за ЛДПР и почти 150, голосовавших в ЗС за СР, проигнорировали эти партии на выборах в ГД. Из этих 4,5 сотен, как я уже выше отметил, 220 не взяли бюллетени. Зато 119 проголосовали за ПАРНАС и 105 – за «Патриотов России». И эти две партии получили на участке результаты, которые им и не снились!

И вот теперь я хочу понять: что с этим бредом можно сделать?

Да, наверное можно начать добиваться возбуждения уголовного дела. Но, честно говоря, не сильно хочется наказывать членов УИК. Меня гораздо больше возмущает, что в ТИКе никто на такие ляпы не обращает внимания. Скорее всего, здесь главная вина на ТИКе и сотрудниках районной администрации, вмешивающихся в процесс. Но они-то как раз от ответственности уйдут.

И главное – как сделать так, чтобы подобные ляпы вылавливались сразу, а не через месяц?