

Административный ресурс и административные неэлекторальные технологии

1. Виды административного ресурса и административных неэлекторальных технологий.....	3
1.1. Виды административного ресурса	3
1.2. Направления использования административных неэлекторальных технологий.....	4
1.3. Объекты воздействия административных неэлекторальных технологий.....	4
1.4. Инструменты административных неэлекторальных технологий	5
1.5. Выводы	5
2. Использование административного ресурса при формировании и деятельности избирательных комиссий.....	5
2.1. Уровни и функции избирательных комиссий	6
2.2. Использование административного ресурса при формировании избирательных комиссий.....	6
2.2.1. Требования закона.....	6
2.2.2. Практика формирования ЦИК.....	8
2.2.3. Практика формирования ИКСРФ	8
2.2.4. Практика формирования ТИК и ОИК	10
2.2.5. Практика формирования УИК.....	13
2.3. Использование административного ресурса в ходе деятельности избирательных комиссий.....	15
3. Использование административного ресурса при выдвижении и регистрации кандидатов и партийных списков	17
3.1. Использование административного ресурса при создании, регистрации и ликвидации политических партий	17
3.1.1. Создание партий, нужных администрации	18
3.1.2. Препятствия для регистрации партий, нежелательных для администрации	19
3.1.3. Ликвидация партий, нежелательных для администрации.....	20
3.2. Воздействие на потенциальных кандидатов и партии до выдвижения кандидатов и списков	22
3.3. Использование административного ресурса для выдвижения технических кандидатов и спойлеров	23
3.4. Муниципальный фильтр как инструмент административного ресурса	25
3.5. Использование административного ресурса при регистрации кандидатов и партийных списков на основании подписей избирателей.....	27
3.6. Отказы в регистрации на основании недостатков в документах	30
3.7. Отмена или аннулирование регистрации	31
4. Создание преимуществ определенным кандидатам и партиям в ходе агитационной кампании	34
4.1. Раскрытие кандидатов до начала избирательной кампании и в самом ее начале.....	34
4.2. Косвенная агитация в СМИ.....	35
4.3. Административные избирательные технологии, связанные с печатными агитационными материалами	37
4.4. Административные избирательные технологии, связанные с предвыборными мероприятиями	38

4.5. Участие государственных органов и должностных лиц в агитационной кампании	39
4.5.1. Использование законодательного и регуляторного ресурса	39
4.5.2. Пропаганда деятельности органов власти	39
4.5.3. Агитация со стороны должностных лиц	40
4.5.4. Технология «паровозов»	41
4.6. Административные технологии, связанные с финансированием избирательной кампании	42
5. Использование административного ресурса при голосовании и подсчете голосов избирателей	43
5.1. Принуждение или стимулирование избирателей к участию в голосовании ..	43
5.2. Фальсификации в процессе голосования	45
5.2.1. Вброс бюллетеней в стационарный ящик для голосования	45
5.2.2. Вброс бюллетеней при выездном голосовании	46
5.2.3. Голосование лиц, не являющихся избирателями данного участка	46
5.2.4. Подмена или вброс бюллетеней при досрочном или многодневном голосовании	46
5.3. Фальсификации в процессе подсчета голосов	47
5.4. Использование административного ресурса после оформления итогового протокола	48
5.5. Фальсификации при дистанционном электронном голосовании	51
Литература	51

В отечественной литературе широкое распространение получил термин *«административный ресурс»*, имеющий явно негативную коннотацию. С научной точки зрения этот термин должен быть нейтральным, поскольку призван обозначать полномочия и возможности, которыми обладают органы публичной власти и их должностные лица в силу своего положения и которые необходимы для выполнения ими публичных функций. В таком понимании административный ресурс является естественным и неотъемлемым атрибутом публичной власти.

Однако чаще всего под выражениями «административный ресурс» и «использование административного ресурса» подразумевается *злоупотребление административным ресурсом*, то есть неправомерное использование различных видов такого ресурса не по их прямому назначению для отправления законодательно регламентированных властных полномочий и должностных обязанностей, необходимых для реализации функций публичной власти и обеспечения целей общественного развития, а их использование для создания неправомерного преимущества политическим акторам с целью извлечения личной или групповой политической выгоды. В электоральной сфере это злоупотребление проявляется в виде *создания для кандидатов и политических партий неравных условий на выборах с целью оказания влияния на результаты таких выборов*.

В таком понимании злоупотребление административным ресурсом эквивалентно понятию *«электоральная коррупция»*, которое определено как «противоправное использование в ходе избирательного процесса властных полномочий и прав, положения и статуса должностных лиц публичной власти для создания посредством подавления политической конкуренции и искажения свободного волеизъявления граждан неправомерного преимущества представителям аффилированных политических сил и групп с целью извлечения в их пользу политической выгоды в виде результатов несвободных и нечестных выборов»¹.

В то же время можно говорить и об *административных неэлекторальных технологиях*, то есть технологиях, которые использует или может использовать

¹ Нисневич Ю.А. Электоральная коррупция в России: Политико-правовой анализ федеральных избирательных кампаний. М. : Фонд «Либеральная миссия», 2014. 204 с.

администрация (исполнительная власть) для создания для кандидатов и политических партий неравных условий на выборах с целью оказания влияния на результаты таких выборов². Использование понятия «административные неэлекторальные технологии» дает возможность более конкретно рассматривать действия, которые иначе называются злоупотреблением административным ресурсом.

Данная глава посвящена описанию таких технологий, применяемых на российских выборах. При этом, говоря об административном ресурсе, мы будем иметь в виду именно злоупотребление им в том смысле, который определен выше³.

1. Виды административного ресурса и административных неэлекторальных технологий

Возможны разные классификации административного ресурса и административных избирательных технологий. Так, технологии могут различаться по:

- 1) стадии избирательного процесса, на которой применяются; более точно нужно говорить о *направлениях* воздействия, имея в виду отдельные части избирательного процесса, поскольку эти разные части часто происходят на одной стадии;
- 2) *объекту* воздействия;
- 3) *инструментам*.

1.1. Виды административного ресурса

В литературе приводится классификация видов административного ресурса, которые ранжированы в соответствии с характером воздействий при их неправомерном использовании по шкале от «жестких» до «мягких» ресурсов⁴:

1) *силовой ресурс* — это правоохранительные органы и иные наделенные полномочиями принуждения органы от таможенной службы до службы внешней разведки;

2) *регуляторный ресурс* — это властные полномочия по принятию управленческих решений, регулирующих в режиме текущего времени политические, экономические, социальные и иные общественные порядки и отношения; в электоральной сфере это, например, решения о регистрации или об отказе в регистрации политических партий, кандидатов и партийных списков;

3) *законодательный ресурс* — это права и полномочия по формированию национального законодательства;

4) *институциональный ресурс* — это материальные (от административных зданий и служебных помещений, офисного оборудования и других элементов инфраструктуры до транспортных средств) и кадровые ресурсы, доступ к которым связан с исполнением публичной должности;

5) *финансовый ресурс* — это средства бюджетов центральной, региональной и местной власти и публичных внебюджетных фондов;

6) *информационно-коммуникационный ресурс* — это средства массового распространения информации и массовых коммуникаций, включающие как традиционные электронные и печатные средства (телевидение, радио, газеты и журналы), так и средства и системы коммуникаций, используемые в глобальной сети Интернет, которые находятся в собственности или под контролем публичной власти;

² Бузин А.Ю. Административные избирательные технологии и борьба с ними. М. : Центр «Панорама», 2007. 271 с.

³ Как мы увидим дальше, к видам административного ресурса относят и законодательный ресурс, а к направлениям его использования на выборах – принятие законов, влияющих на выборы, и нарезку избирательных округов. Эти аспекты мы уже обсудили в предыдущей статье, поэтому в данной статье мы их будем лишь иногда упоминать, но подробно не описывать.

⁴ Панфилова Е.А., Шевердяев С.Н. Противодействие злоупотреблению административным ресурсом на выборах: проблемы и перспективы. М.: Де Ново, 2005. С. 9–15.

7) *статусный ресурс* — это статус должностного положения в системе публичной власти и управления; в электоральной сфере примером служит технология «паровозов», когда во главе партийного списка идут статусные должностные лица, не собирающиеся становиться депутатами.

Каждый из этих ресурсов может использоваться в соответствии с его предназначением для отправления законодательно регламентированных властных полномочий и должностных обязанностей, необходимых для реализации функций публичной власти и обеспечения целей общественного развития, а может стать предметом злоупотреблений, направленных на создание для кандидатов и политических партий неравных условий на выборах с целью оказания влияния на результаты выборов.

Как отмечает А.Ю. Бuzин, очень часто в процессе применения административных избирательных технологий несколько видов административного ресурса используются одновременно. Например, когда администрация устраивает какое-нибудь массовое мероприятие, на котором «засвечивается» поддерживаемый ею кандидат, – спортивный праздник, открытие нового культурного центра и т.д. – используется сразу несколько видов ресурса: регуляторный, институциональный, финансовый, информационно-коммуникационный⁵.

1.2. Направления использования административных неэлекторальных технологий

Упрощенно административные технологии можно разделить на те, которые используются до и после начала избирательной кампании. Граница эта часто бывает условной. Более тонко можно выделить следующие направления воздействия.

До начала избирательной кампании:

- 1) законодательная подготовка выборов;
- 2) нарезка избирательных округов;
- 3) регистрация и/или ликвидация политических партий;
- 4) формирование избирательных комиссий;
- 5) воздействие на потенциальных кандидатов с целью побудить или принудить их к отказу от участия в выборах; воздействие на политические партии с целью принудить их отказаться от выдвижения определенных кандидатов;
- 6) предварительная «раскрутка» административных кандидатов.

После начала избирательной кампании:

- 1) выдвижение и регистрация кандидатов и партийных списков;
- 2) предвыборная агитация;
- 3) финансирование избирательной кампании;
- 4) голосование, подсчет голосов и определение результатов выборов.

Есть еще одно направление – после окончания избирательной кампании. Это замещение мандатов. Здесь возможно как воздействие на избранных депутатов или должностных лиц с целью побудить их или принудить к отставке, так и воздействие на избирательную комиссию и/или политическую партию с целью добиться замещения мандата более приемлемой для власти кандидатурой.

1.3. Объекты воздействия административных неэлекторальных технологий

Объектами воздействия административных избирательных технологий могут быть:

- 1) законы и иные нормативные акты;
- 2) избирательные комиссии (когда они не полностью подчинены администрации и могут «проявлять своеволие», то есть пытаться действовать по закону);
- 3) политические партии (и иные общественные объединения);
- 4) кандидаты (или шире – потенциальные кандидаты);
- 5) СМИ;

⁵ Бuzин А.Ю. Административные избирательные технологии и борьба с ними. М. : Центр «Панорама», 2007. С. 67–68.

- б) коммерческие структуры, финансирующие кампании кандидатов и партий, либо просто предоставляющие им платные услуги;
- 7) избиратели;
- 8) итоги голосования.

1.4. Инструменты административных неэлекторальных технологий

В качестве инструментов административных избирательных технологий выступают органы и организации, находящиеся под контролем администрации (исполнительной власти):

- 1) законодательные (представительные) органы;
- 2) избирательные комиссии;
- 3) силовые и правоохранительные органы;
- 4) суды;
- 5) СМИ;
- 6) бюджетные организации;
- 7) некоммерческие организации;
- 8) коммерческие организации;
- 9) политтехнологи и политконсультанты, их агентства.

1.5. Выводы

Итак, мы видим, что многие органы и организации (избирательные комиссии, СМИ и др.) могут быть как объектом, так и субъектом (инструментом) административных избирательных технологий – в зависимости от степени их подконтрольности администрации. Кроме того, нетрудно увидеть связь между классификациями по объектам и инструментам, с одной стороны, и классификациями по видам административного ресурса и по направлениям избирательного процесса, с другой. Так, использование законодательного ресурса соответствует стадиям законодательной подготовки к выборам и нарезки избирательных округов. Информационно-коммуникационный ресурс проявляется в основном для предварительной «раскрутки» провластных кандидатов и на стадии предвыборной агитации, его инструментами являются СМИ.

В связи с этим мы построим следующие разделы на основании направлений избирательного процесса в несколько укрупненном формате⁶. Они будут посвящены:

- 1) формированию и деятельности избирательных комиссий;
- 2) регистрации политических партий, выдвижению и регистрации кандидатов и партийных списков (включая воздействие на кандидатов и партии до начала кампании);
- 3) агитационной кампании (включая «раскрутку» кандидатов до начала кампании и финансирование кампании);
- 4) голосованию, подсчету голосов и определению результатов выборов.

2. Использование административного ресурса при формировании и деятельности избирательных комиссий

Избирательные комиссии являются главными правоприменительными органами в сфере избирательного законодательства. При этом они являются коллегиальными органами. Поэтому от их состава и правил деятельности в значительной мере зависит, как применяются законы о выборах. Администрации всех уровней это прекрасно понимают и потому уделяют формированию избирательных комиссий большое внимание, стремясь поставить их под свой контроль. Закон провозглашает, что избирательные комиссии являются *независимыми органами* и их решения в пределах их полномочий обязательны

⁶ При этом законодательной подготовки к выборам и нарезки избирательных округов мы здесь не будем касаться, поскольку им посвящена предыдущая статья.

для других органов. Но фактически комиссии находятся *под контролем администрации*, иногда под мягким, но чаще под жестким.

2.1. Уровни и функции избирательных комиссий

В настоящее время реально действуют четыре уровня избирательных комиссий⁷:

- 1) Центральная избирательная комиссия РФ (ЦИК);
- 2) избирательные комиссии субъектов РФ (ИКСРФ);
- 3) территориальные избирательные комиссии (ТИК);
- 4) участковые избирательные комиссии (УИК).

Закон предусматривает также существование окружных избирательных комиссий (ОИК), но их полномочия практически повсеместно возлагаются на другие комиссии (чаще всего на ТИК). Ранее существовали избирательные комиссии муниципальных образований (ИКМО), но их полномочия также обычно возлагались на другие комиссии (чаще всего на ТИК), а с 2023 года ИКМО совсем прекратили существование, их полномочия в конкретных муниципальных образованиях выполняют ИКСРФ, ТИК или УИК. Тем не менее, мы пишем и об этих комиссиях, поскольку они обладают собственными функциями.

Основные функции избирательных комиссий можно свести к следующим:

- 1) организация выборов (ЦИК организует федеральные выборы, ИКСРФ – региональные, ИКМО или комиссии, их заменившие, – муниципальные);
- 2) регистрация кандидатов и списков кандидатов (списки кандидатов и кандидатов на должность главы регистрируют те же комиссии, которые организуют выборы, кандидатов в одномандатных или многомандатных округах регистрируют ОИК или комиссии, их заменяющие);
- 3) организация голосования на избирательном участке, подсчет голосов на избирательном участке (УИК);
- 4) подведение итогов голосования на соответствующей территории (все комиссии);
- 5) определение результатов выборов в соответствующем избирательном округе (те же комиссии, которые регистрируют кандидатов и списки кандидатов (см. п. 2));
- 6) контроль за соблюдением избирательных прав на соответствующей территории (все комиссии);
- 7) контроль за деятельностью нижестоящих комиссий⁸ с правом отменять их решения (все комиссии, кроме УИК).

2.2. Использование административного ресурса при формировании избирательных комиссий

2.2.1. Требования закона

Формирование избирательных комиссий – это тот случай, когда практика сильно отличается от того, что написано в законе. По закону по пять членов ЦИК назначаются Президентом РФ, Советом Федерации и Государственной Думой, ИКСРФ формируется на паритетных началах главой региона и региональным парламентом, ТИК формируется ИКСРФ, а УИК – ТИК. Эти нормы формально соблюдаются, но здесь самое важное – откуда берутся кандидатуры.

Для ИКСРФ, ТИК и УИК (как и для ОИК), правила в основном схожи. По закону кандидатуры в эти комиссии предлагают политические партии и иные общественные объединения плюс представительные органы муниципальных образований. В ИКСРФ и ТИК кандидатуры предлагают также эти комиссии предыдущего состава, в ИКСРФ, кроме

⁷ О типах избирательных комиссий у нас уже шла речь в предыдущей статье. Здесь мы немного повторим и дополним эту информацию.

⁸ Термины «нижестоящие» и «вышестоящие» комиссии здесь используются не в полном соответствии с терминологией закона. Так, при проведении региональных выборов ЦИК формально не является вышестоящей для ИКСРФ, но право отменять ее решения по закону имеет.

того, ЦИК, в ТИК и УИК – собрания избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы.

Далее действуют следующие правила:

- в состав этих комиссий должно быть назначено не менее половины членов на основе поступивших предложений партий, допущенных к распределению мандатов в Государственной Думе и региональном парламенте, а для ТИК и УИК – также в представительном органе муниципального образования;
- от каждой партии и иного общественного объединения может быть назначено не более одного представителя.

Эти два требования часто противоречат друг другу. При этом второе требование является более сильным. В первом требовании ключевым является словосочетание «поступивших предложений», которое означает, что если указанные субъекты предложат кандидатуры в количестве менее чем половины от установленного числа членов комиссии, то данное требование невыполнимо.

Так, в ИКСРФ обычно 14 членов. Партий, представленных в Государственной Думе, сейчас пять, а в период с 2004 по 2021 год было всего четыре. В тех регионах, где в региональном парламенте представлены только те же партии (а таких регионов всегда было большинство), никак не могла получиться половина членов из представителей этих партий. Разумеется, региональные власти имеют право включать в ИКСРФ представителей других партий, но это полностью зависит от их доброй воли, и в выборе таких партий они абсолютно свободны.

Возможна и противоположная ситуация (чаще всего в ТИК). Если в комиссии всего девять членов, а партий, имеющих льготу, шесть (такая ситуация имеет место в ряде регионов), то ИКСРФ обязана назначить по представлениям таких партий не менее пяти членов. Она, конечно, может назначить и все шесть, но это вопрос исключительно ее доброй воли. И какая партия из числа льготников останется за бортом – может решаться совершенно произвольно.

Для формирования ИКСРФ действует еще одно правило. ЦИК предлагает в состав комиссии двух «своих представителей» – одного главе региона, другому региональному парламенту, и они обязаны их назначить. Как это работает на практике, мы расскажем дальше.

Таким образом, требование, цитированное выше в п. 1, выглядит как создание условий для того, чтобы в комиссии были представлены разные политические силы и ни одна не доминировала. Но в реальности доминирование возможно и легко достижимо. Если партий-льготников пять, то одна из них – «партия власти», и даже если все остальные реально оппозиционные, то их только четыре. Иными словами, в такой ситуации из 14 членов ИКСРФ оппозицию будут представлять только четыре, а остальные 10 назначаются органами власти по своему произволу, и потому они в лучшем случае лояльны региональной власти, а в худшем ориентированы на выполнение ее прямых распоряжений.

Отдельно отметим ситуацию с ЦИК. Президент назначает пять ее членов без каких-либо ограничений. Совет Федерации назначает пять членов по представлению региональных парламентов. Когда председателем Совета Федерации был лидер «Справедливой России» С.М. Миронов, эта палата еще могла назначать людей относительно независимых. Теперь же это явные представители «партии власти». И только Государственная Дума может назначать в ЦИК представителей оппозиции. Когда в ней были представлены четыре партии, они делегировали по одному представителю, плюс одного члена Дума назначала произвольно, и это, разумеется, был избранник парламентского большинства. Таким образом, Дума назначала двух представителей «партии власти» и трех представителей оппозиции. При ближайшем формировании ЦИК представительство оппозиции должно возрасти до четырех (поскольку в Думе теперь пять партий).

2.2.2. Практика формирования ЦИК

Итак, с 1995 года ЦИК формируется на равных Советом Федерации, Государственной Думой и Президентом. В реальности большая часть кандидатур *определяется президентской администрацией.*

В отношении кандидатур, назначаемых Государственной Думой по предложениям оппозиционных фракций, имеет место скорее согласование с администрацией, чем прямые указание. Но не всегда.

Пример 1. В 2007 году Государственная Дума назначила членом ЦИК по представлению фракции ЛДПР депутата из этой фракции В.Е. Чурова, который в начале 1990-х годов работал в петербургской мэрии заместителем В.В. Путина. Немногом ранее для этого была спешно отменена норма закона, требовавшая, чтобы член ЦИК имел высшее юридическое образование. Затем Чуров был «избран» председателем ЦИК. Можно догадываться, что реально решение о назначении Чурова членом ЦИК и о его «избрании» председателем принимала президентская администрация.

Свидетельством того, что кандидатуры членов ЦИК определяются администрацией, а потом раскладываются на три группы по субъектам назначения, являются случаи, когда один и тот же человек в разные годы назначался в ЦИК разными субъектами.

Пример 2. А.А. Вешняков в 1995 и 1999 годах назначался в ЦИК Государственной Думой, а в 2003 году – Президентом РФ. О.К. Застрожная в 1995 году назначалась Думой, в 1999 году – Президентом, в 2003 году – вновь Думой. О.Н. Волкова в 1995 году назначалась Президентом, в 1999 году – Советом Федерации. Е.П. Дубровина в 1999 и 2003 годах назначалась Государственной Думой, а в 2007 и 2011 годах – Советом Федерации. В.Е. Чуров в 2007 году назначался Думой, а в 2011 году – Президентом. М.В. Гришина в 2007 и 2011 годах назначалась Президентом, а в 2016 году – Советом Федерации. А.И. Лопатин в 2011 и 2016 годах назначался Советом Федерации, а в 2021 году – Думой. Б.С. Эбзеев в 2011 и 2016 годах назначался Президентом, а в 2021 году – Советом Федерации. Е.А. Шевченко также в 2016 году назначался Президентом, а в 2021 году – Советом Федерации.

То, что треть членов ЦИК назначает (причем без законодательных ограничений) Президент, который избирается на выборах, организуемых ЦИК, уже создает конфликт интересов. Но мы видим, что в реальности не треть, а большинство членов ЦИК подбирается президентской администрацией.

ЦИК в последние двадцать лет неоднократно демонстрировала свою ангажированность. Ярким примером можно считать случай, произошедший в 2007 году.

Пример 3. 26 сентября 2007 года ЦИК внесла изменения в принятый незадолго до этого регламент жеребьевки мест в бюллетене на выборах в Государственную Думу. 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 членов можно считать ставленниками «партии власти».

2.2.3. Практика формирования ИКСРФ

Формирование ИКСРФ на паритетных началах региональными исполнительными и законодательными органами началось в 1993 году в условиях противостояния этих ветвей власти. Уже к 2002 году, когда в подавляющем большинстве регионов никаких конфликтов между этими ветвями не наблюдалось, и исполнительная власть явно доминировала, данная норма выглядела анахронизмом. От нее пытались отказаться,

переложив все полномочия на законодательные органы, но председатель ЦИК А.А. Вешняков и думское большинство сделать это не позволили.

Норма о том, что не менее трети (а с 2002 года – не менее половины) членов ИКСРФ должны назначаться по представлению партий, представленных в Государственной Думе и региональных парламентах, позволила гарантировать в ИКСРФ представительство оппозиции, но, как было показано выше, представители власти сохранили в комиссиях большинство.

Поскольку ИКСРФ формируется двумя органами на паритетных началах, закон требует, чтобы оба органа назначали не менее половины от своей половины по представлению партий-льготников. Чисто формально получается, что при 14 членах ИКСРФ каждый орган должен назначить не менее четырех, а вместе они должны назначить не менее восьми членов. Но, как мы уже отмечали, в большинстве регионов нет и шести партий-льготников, а уж восьми нет практически нигде. И в результате указанные нормы закона дают возможность для манипуляций. Это видно на примере формирования Московской городской избирательной комиссии.

Пример 4. В 1999 году в Москве льготу при формировании избирательных комиссий имели пять партий (четыре, представленные в Госдуме, и «Демократический выбор России», представленный в Мосгордуме). Как можно было разделить пять квотных мест на две части? С точки зрения демократического подхода большую свободу нужно было предоставить Мосгордуме, где кандидатуры открыто обсуждаются и голосуются (а мэр принимает решения абсолютно закрыто). То есть два квотных места отдать Мосгордуме и три мэру, или даже все пять квотных мест отдать мэру, чтобы он мог произвольно назначать только двоих. Но пошли противоположным путем. В 1999 году мэр заполнил два квотных места, а Мосгордума – три. Зато в 2007 году, когда квотных партийных мест осталось четыре, все они достались Мосгордуме, и, учитывая еще квотные места ЦИК, Мосгордума смогла самостоятельно назначить только двух членов, а мэр – шесть⁹. Иными словами, закон допускает вариативность, и в этих условиях власти выбирают тот вариант, который в наибольшей степени благоприятен для административного ресурса.

В 2002 году председатель ЦИК А.А. Вешняков настоял на норме, согласно которой и законодательный орган, и глава региона назначают в ИКСРФ по одному члену, предложенному ЦИК. Кроме того, тогда же была принята норма о том, что председатель ИКСРФ избирается комиссией по предложению ЦИК. Мотивировалось это необходимостью создания вертикали избирательных комиссий. Но в реальности эти нормы оказались слишком слабыми, чтобы нейтрализовать влияние региональной администрации на ИКСРФ.

Позднее (в 2016 году) другой председатель ЦИК, Э.А. Памфилова пыталась попростому объяснить порядок подбора председателей. Мол, два ключа, один – у ЦИК, другой – у губернатора. Кандидатура должна устраивать и губернатора, и ЦИК – иначе назначение не состоится. Конечно, на вертикаль это мало похоже. Однако есть еще два обстоятельства, определяющие неравенство сил двух «держателей ключей». Во-первых, у ЦИК таких комиссий 85 (на тот момент), а у губернатора она одна. Во-вторых, откуда ЦИК взять кандидатуры – хоть на председателя, хоть на тех двух членов? Да в основном от тех же региональных властей. Для Москвы и Московской области еще можно

⁹ Бузин А., Любарев А. Мосгордума на одном заседании дважды полюбила Лужкова (о формировании Мосгоризбиркома), <http://www.votas.ru/MGD-MGIK.html>.

предложить кого-то из аппарата или аффилированных организаций. А в провинцию кто из них поедет?¹⁰

На практике ЦИК почти всегда (исключения были крайне редки) предлагала в состав ИКСРФ тех, кого региональные власти намечали в председатели и зам. председателя или секретаря. То есть на самом деле получается анекдотическая ситуация: *региональные власти рекомендуют ЦИКу людей, которые ЦИК затем предлагает этим же властям назначить в избирательную комиссию*. 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 покорно соглашается¹¹. Традицией стали и «рокировки», когда глава ИКСРФ уходит на должность зам. губернатора, а зам. губернатора становится председателем ИКСРФ (так, например, произошло в Челябинской области в 2016 году). Можно привести немало примеров того, как региональные власти добивались своего. Наиболее ярким можно считать случай, когда председатель ЦИК пыталась включить в состав ИКСРФ кандидата, независимого от региональной власти.

Пример 5. 16 ноября 2016 года ЦИК предложила губернатору Московской области назначить в состав Избирательной комиссии Московской области (ИКМО) А.Ю. Бузина (кандидат юридических наук, автор ряда книг, успел поработать в избирательных комиссиях всех уровней). 29 ноября Губернатор Московской области подписал постановление о назначении семи членов ИКМО с правом решающего голоса. Бузина среди них не было. ЦИК обжаловать решение губернатора не стала.

2.2.4. Практика формирования ТИК и ОИК

Территориальные избирательные комиссии (ТИК) обычно соответствуют территории муниципального района, городского округа (без районного деления), внутригородского района крупного города. И в их формировании решающую роль играет администрация этих территориальных образований. Обычно в состав ТИК включается представитель администрации, и он фактически руководит комиссией, не обязательно занимая в ней руководящую должность.

Формально члены выдвигаются политическими партиями, иными общественными объединениями, собраниями избирателей по месту работы и т.п. Один – два члена выдвигаются ТИК предыдущего состава. Из политических партий лишь некоторые действительно выдвигают своих представителей (такowymi на протяжении длительного времени были КПРФ и «Яблоко»), а многие выдвигают по просьбе администрации людей, к партии отношения не имеющих. Выдвиженцы общественных объединений и собраний избирателей почти всегда – люди, подобранные администрацией.

Пример 6. В 2000 году на президентских выборах часть московских ТИК формировались Московской городской избирательной комиссией (МГИК), и мы обратили внимание на некоторые «странности». Всего в 19 ТИК замещалось 171 место. Среди кандидатур, предложенных движением «Поколение свободы», было два секретаря главы районной Управы, директор районного Центра социального обслуживания и директор районной Дирекции единого заказчика. Все выдвиженцы этого молодежного движения были старше 45 лет. 35 кандидатов в территориальные комиссии были сотрудниками районных Управ. 20 из них были выдвинуты собраниями по месту работы, 7 – по месту жительства, 2 – «Союзом народовластия и труда», 2 – «Поколением свободы», по одному –

¹⁰ Впрочем, были случаи, когда москвичи возглавляли избирательные комиссии близких к Москве Тульской и Ярославской областей. Но это исключения, подтверждающие правило.

¹¹ Любарев А. Моя летопись выборов: 1989–2018. М.: Издательские решения, 2018. С. 528–530.

«Демократическим выбором России», «Отечеством», профсоюзами и обществом инвалидов.

Пример 7. В 2000 году в московском районе Марьино параллельно действовали две ТИК: по выборам Президента РФ и по выборам советников районных Собраний. Разница между ними была небольшая: в первой 9 членов, во второй – 11. Восемь человек входили одновременно в обе комиссии. Председателем обеих комиссий был В.И. Сигал; любопытно, что в состав комиссии по выборам советников он (по официальной информации) был выдвинут движением «Наш дом – Россия», а в состав комиссии по выборам Президента – «Блоком Жириновского»¹². Тут стоит добавить, что ТИК по выборам Президента была уличена в фальсификациях, против Сигала было возбуждено уголовное дело, прекращенное затем по амнистии, а ТИК была расформирована решением суда. Но в данном случае мы хотим подчеркнуть, что Сигал в две комиссии был выдвинут абсолютно разными партиями, так что выдвижение очевидно было фиктивным.

Автор данной главы, будучи членом избирательных комиссий, формирующих ТИКи или ОИКи, не раз был свидетелем того, какую роль играют в их формировании районные и окружные администрации.

Пример 8. В 2001 году МГИК формировала ОИК по выборам депутатов Московской городской Думы. Несмотря на то что по закону предложения по составу комиссий должны были поступать от общественных объединений и собраний избирателей непосредственно в орган, эти комиссии формирующий, большая часть документов поступила из префектур с сопроводительными письмами примерно следующего содержания: «Направляем Вам документы на кандидатов в состав Окружной избирательной комиссии по избирательному округу № ... по выборам депутатов Московской городской Думы в 2001 году» и подписью: «Начальник Организационного Управления префектуры»¹³.

Показателен, например, анализ составов ОИК на выборах в Московскую городскую Думу 2019 года¹⁴. ОИКи в то время уже не формировались, их полномочия возлагались на ТИК. Всего таких ОИК было 45 – по числу избирательных округов. В таблице 1 представлены данные о членах ОИК и членах их руководящих троек (председатель, зам. председателя, секретарь) с точки зрения субъектов их выдвижения. В каждой ОИК 14 членов, таким образом всего в их составе 630 человек, а в составе руководящих троек – 135 человек.

Таблица 1. Субъекты выдвижения кандидатур в составы ОИК на выборах в Московскую городскую Думу 2019 года

Субъект выдвижения	Члены ОИК	Руководящие тройки ОИК
Представительный орган муниципального образования	43	35
ТИК предыдущего состава	37	19
«Единая Россия»	45	18
КПРФ	44	0
ЛДПР	45	0
«Справедливая Россия»	45	0
РОДП «Яблоко»	23	1

¹² Любарев А.Е. Выборы в Москве: опыт двенадцати лет. 1989–2000. М.: Стольный град, 2001. С. 302.

¹³ Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: Материалы международной конференции / Под ред. А.В. Иванченко, А.Е. Любарева. М.: Аспект Пресс, 2006. С. 59.

¹⁴ Любарев А.Е. Правовые и политические особенности кампании // Выборы-2019, которые потрясли Москву / под ред. А.Е. Любарева (<http://votas.ru/book-Moscow/glava-1.html>, проверено 28.07.2023).

«Родина»	34	5
Российская партия пенсионеров за справедливость	3	0
«Коммунисты России»	8	1
РЭП «Зеленые»	34	9
«Патриоты России»	25	5
«Гражданская платформа»	14	1
«Гражданская сила»	26	4
«Российский общенародный союз»	3	0
«Гражданская инициатива»	1	0
Партия ветеранов России	9	0
«Защитники Отечества»	1	0
КПСС	21	3
Демократическая партия России	10	2
«Народный альянс»	1	1
Народная партия России	14	6
«Союз горожан»	20	2
Социал-демократическая партия России	8	0
«Молодая Россия»	2	1
«Умная Россия»	4	0
Партия пенсионеров России	3	1
«Альянс зеленых»	8	2
Московская Федерация профсоюзов	36	11
Российское объединение избирателей	26	3
Прочие общественные объединения	35	5
Собрания избирателей по месту работы	2	0

Далее – результаты нашего анализа, которые хорошо демонстрируют имитацию многопартийного характера составов избирательных комиссий и реальное доминирование в них представителей обобщенной «партии власти». Формально мы видим в составе ОИК представителей 26 партий и даже в составе их руководящих троек представителей 16 партий. Однако, если начать внимательно разбираться, то картина получается иной.

Закон обязывает назначать в избирательные комиссии представителей парламентских партий. Поэтому в каждой (или почти в каждой) ОИК есть представители КПРФ, ЛДПР и «Справедливой России». С непарламентскими партиями ситуация совсем другая. У них нет обязательных квотных мест, и их включение в состав ТИК (на которые возложены полномочия ОИК) – результат исключительно «доброй воли» МГИК.

И мы видим, что представительство разных партий в ОИК сильно различается. Мы можем сравнить партийный состав ОИК с нашими данными об активности и успешности партий как на российских, так и на московских выборах.

Мы видим явно заниженное представительство партий, показавших хорошие результаты по Москве на выборах в Госдуму 2016 года и в Мосгордуму 2014 года – РОДП «Яблоко» и Российской партии пенсионеров за справедливость. И вообще нет представителей двух партий, участвовавших в выборах в Госдуму 2016 года – Партии Роста (3,5% в Москве) и ПАРНАС (2,6% в Москве), при этом известно, что ПАРНАС кандидатуры в ТИК выдвигал.

На этом фоне впечатляет представительство 14 партий, не участвовавших ни в выборах в Госдуму 2016 года, ни в выборах в Мосгордуму 2014 года – 105 человек. Об активности этих партий на других выборах и их общей дееспособности красноречиво свидетельствуют факты ликвидации большей их части в 2016–2020 годах («Умная Россия», «Молодая Россия», «Альянс зеленых», «Союз горожан», Партия пенсионеров

России, Народная партия России, Социал-демократическая партия России, «Защитники Отечества», Партия ветеранов России, «Народный альянс»).

Мы также располагаем информацией о численности московских городских отделений партий – письмом Минюста в МГИК от 01.10.2019, размещенном на сайте МГИК. В нем по каждой партии приведены сведения на разные даты (в основном на 2018–2019 годы, но у некоторых партий на более ранние даты). Из этих данных мы видим, что у партии «Гражданская сила» в Москве на 01.07.2015 было всего 12 членов, то есть в два с лишним раза меньше, чем число членов ОИК (26).

Еще более нагляден состав руководящих троек. В них не оказалось ни одного представителя парламентской оппозиции. Лишь один человек представлял РОДП «Яблоко». В то же время мы видим в тройках 9 представителей РЭП «Зеленые», по 5 представителей «Патриотов России» и «Родины», 4 представителя «Гражданской силы» и в целом 18 представителей партий, не участвовавших в выборах в Госдуму 2016 года.

Таким образом, те, кто формировал в 2015 году ТИКи и их руководство (формально МГИК, а фактически городская администрация) **явно предпочитали фиктивные партии реальным**. Наш опыт свидетельствует, что партии, не имеющие реального актива, выдвигают в состав избирательных комиссий кандидатуры, предложенные администрацией, в надежде на те или иные послабления (на выборах, при аренде помещений и т.п.). Такие отношения можно считать проявлением политической коррупции.

Помимо представителей партий, в составе ОИК и их руководящих троек значителен вклад выдвиженцев представительных органов муниципальных образований, ТИК предыдущего состава, Московской Федерации профсоюзов, Российского объединения избирателей и прочих общественных объединений (среди которых основную часть составляют организации ветеранов и инвалидов, тесно сотрудничающие с администрацией). Практически все они представляют **обобщенную «партию власти»** (поскольку находятся под контролем администрации).

Таким образом, доля представителей обобщенной «партии власти» составляла среди членов ОИК не менее 65%, а среди ее руководящих троек – не менее 94%. В такой ситуации не удивительно, что они проявили пристрастность при регистрации кандидатов.

2.2.5. Практика формирования УИК

Практика формирования УИК обычно еще дальше от той картины, которая видится при чтении норм закона. И этому способствуют как объективные, так и субъективные факторы. Формирование УИК – весьма трудоемкий процесс. Как отмечал в 2006 году А.Ю. Бузин, в среднем на одну «формирующую» комиссию (чаще всего это ТИК) приходится около 25 УИК. Среднее число членов участковой комиссии – 12 человек, таким образом, формирующая комиссия должна подобрать в среднем 300 членов участковых комиссий. И у ТИК нет аппарата, который мог бы заниматься работой по подбору кандидатур в УИК¹⁵.

При этом граждане не стремятся работать в УИК. Размер денежного вознаграждения за работу в них таков, что материально в такой работе можно заинтересовать лишь очень немногих людей. В идеале избирательные комиссии должны формироваться из «идейно» заинтересованных представителей претендентов на выборах, в первую очередь политических партий. Но у большинства партий даже формального числа членов не хватает, чтобы выдвигать кандидатуры в каждую УИК (их в России около 96 тыс.), а уж число реальных активистов, способных работать в УИК, значительно меньше.

Практика формирования УИК сложилась еще в советский период. Этим тогда занимались аппараты исполкомов. И они действовали по простому методу разнарядок: распределяли УИК между предприятиями и организациями, действующими на

¹⁵ Бузин А.Ю. Составы участковых избирательных комиссий как зеркало российских выборов // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 12. С. 9–13.

подведомственной территории. Каждое предприятие (организация, учреждение) отвечало за одну или несколько УИК, их руководство и/или партком подбирали людей, а исполком эти кандидатуры формально утверждал.

Приватизация и переход на рыночные отношения осложнили процесс формирования УИК. Приватизированные предприятия не заинтересованы отвлекать сотрудников от работы, и ими уже нельзя командовать, как прежде. Однако общая схема сохранилась. Теперь УИК формируются уже не всеми организациями и предприятиями, **главную роль играют бюджетные организации** (среди них значительная доля школ, поскольку школы предоставляют и большую часть помещений для голосования), а также организации и предприятия, сильно зависимые от органов власти (в частности, организации ЖКХ).

Также в формировании УИК в некоторой степени участвуют общественные объединения, тесно сотрудничающие с органами власти (ветеранов, инвалидов и т.п.). Все кандидатуры подбираются руководством организации, за которой закреплена УИК, затем аккумулируются аппаратом местного исполнительного органа, после чего формально утверждаются комиссией, формирующей УИК.

Однако, поскольку закон требует, чтобы кандидатуры в УИК выдвигались партиями и общественными объединениями, выдвинутых описанным выше образом людей просто формально **оформляют как выдвиженцев тех партий и общественных объединений, которые сотрудничают с аппаратом исполнительного органа**. Партия (и их местным отделениям) такая имитация тоже удобна, так как, с одной стороны, она демонстрирует наличие у них актива и деятельность местных отделений (чего в реальности нет), а, с другой стороны, они могут рассчитывать на взаимные услуги со стороны власти. В масштабах страны это выливается в не соответствующую действительности статистику широкого участия политических партий в работе УИК.

В целом, как и прежде, УИК чаще всего состоит из **членов одного трудового коллектива или одной общественной организации**, плюс в ней могут оказаться один–два представителя реально действующей политической партии. Это приводит к **«круговой поруке»**, когда члены УИК вынуждены подчиняться председателю, с которым связаны деловыми, а иногда и неформальными отношениями, и не могут открыто выступать против нарушений закона, допускаемых руководством и отдельными членами УИК. Создается ситуация, когда нарушения (включая прямые фальсификации) могут совершаться отдельными членами УИК при попустительстве остальных.

Пример 9. А.Ю. Бузин проанализировал состав УИК на дополнительных выборах депутата Государственной Думы по Медведковскому одномандатному избирательному округу № 196, состоявшихся 12 марта 2006 года¹⁶. «Практически все комиссии сформированы таким образом, что подавляющее большинство их членов являются сотрудниками одного предприятия, учреждения. В основном комиссии сформированы на базе государственных образовательных учреждений (школы, гимназии, колледжи, техникумы, высшие учебные заведения – 58% комиссий)». Доля УИК, где более половины членов являлись сотрудниками одного предприятия, учреждения, составила 97%, в которых более 90% членов являлись сотрудниками одного предприятия, учреждения – 72%, в 30% УИК все члены являлись сотрудниками одного предприятия, учреждения.

Обобщая данные о составах УИК, А.Ю. Бузин пишет: «Составы участковых комиссий по субъектам выдвижения не отличаются разнообразием. Практически все комиссии сформированы по единому шаблону, который немного варьируется в зависимости от района... Трудно предположить, что среди ветеранов войны в Афганистане и военных юристов много женщин, среди инвалидов много трудоспособных

¹⁶ Бузин А.Ю. Составы участковых избирательных комиссий как зеркало российских выборов // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 12. С. 9–13.

граждан, а среди учителей школ – много членов общества предпринимателей... Естественная связь между выдвиженцами и субъектом выдвижения обнаруживается только в одном случае: когда речь идет о выдвиженцах КПРФ». При этом в подавляющем большинстве случаев именно представитель КПРФ являлся тем единственным членом комиссии, который не работал на «базовом» предприятии.

Особое внимание уделяется руководству УИК (так называемая тройка – председатель, зам. председателя, секретарь). В эту часть УИК обычно попадают прямые ставленники администрации, выдвигаемые либо «Единой Россией», либо иными полностью подконтрольными администрацией структурами.

Пример 10. Летом 2023 года были проанализированы составы большей части действующих на тот момент УИК, а также их руководящих троек¹⁷. Среди председателей УИК выдвиженцы «Единой России» составили около 40%, выдвиженцы собраний избирателей по месту работы – более 20%, выдвиженцы представительных органов муниципальных образований и собраний избирателей по месту жительства – примерно по 10%. В сумме у этих четырех субъектов (представляющих «партию власти») около 80%. У «Справедливой России», ЛДПР и КПРФ около 2–3% (у каждой).

2.3. Использование административного ресурса в ходе деятельности избирательных комиссий

Избирательные комиссии – коллегиальные органы. Это значит, что решения они принимают после обсуждения путем голосования. По закону большая часть решений принимается избирательной комиссией большинством голосов от установленного числа членов комиссии.

При этом многие решения требуют значительной подготовки – ознакомление с материалами, юридическая проработка, формулировка решения. На это необходимы время и силы. Только в ЦИК все члены работают на штатной основе, в других комиссиях на штатной основе работают один–два руководителя, а в УИК и нередко в ТИК вообще все члены работают на общественных началах. Таким образом, **подготовка решений в основном падает на штатных руководителей и аппарат**. Однако большой аппарат есть только в ЦИК и некоторых ИКСРФ. В результате довольно часто **главную роль в подготовке решений комиссии играет аппарат исполнительного органа** (иногда сотрудники этого аппарата официально оформляются как члены рабочей группы комиссии, иногда они участвуют в ее работе неформально).

Важную роль должен играть регламент комиссии, который, в частности, призван определять порядок обсуждения вопросов, порядок ознакомления членов комиссии с материалами. Однако чаще всего регламент делается недостаточно четким и подробным (особенно в части предварительного ознакомления членов комиссии с проектами решений)¹⁸, да и комиссия далеко не всегда им руководствуется, особенно в разгар избирательной кампании, когда решения часто принимаются «с колес». В результате часто бывает, что большинство членов комиссии недостаточно знакомы с обсуждаемым вопросом и им приходится полностью доверять тому, как этот вопрос доложен на заседании. И даже если один–два члена комиссии либо из идейных соображений, либо в порядке защиты интересов своей партии пытаются защищать иную точку зрения, большинство предпочитает поддерживать проект решения, предлагаемый руководителем.

¹⁷ Любарев А. Интересные данные о составах УИК и их председателях (<https://lyubarev.livejournal.com/134884.html>); Любарев А. Интересные данные о составах УИК и их тройках (<https://lyubarev.livejournal.com/135148.html>).

¹⁸ Бузин А.Ю. Российские выборы: изнутри, снаружи, сбоку. Записки негосударственного человека. М. : КнигИздат, 2020. С. 140.

В последующих разделах будут приведены примеры того, как избирательные комиссии принимают решения или совершают действия, диктуемые администрацией. Здесь мы приведем лишь несколько примеров из разных стадий избирательного процесса. Чаще всего это происходит на стадии регистрации кандидатов и партийных списков.

Пример 11. На выборах в Московскую городскую Думу 2019 года ОИКи отказали в регистрации на основании проверки подписных листов нескольким десяткам кандидатов. Жалобы части кандидатов рассматривались МГИК, затем ЦИК, некоторых – судом. При этом МГИК сочла незаконным признание недействительными и/или недостоверными около 8 тыс. подписей, а ЦИК – еще около 900 подписей, плюс около 600 подписей было восстановлено судом. Это наглядно демонстрирует предвзятость ОИК при проверке подписных листов. Однако в решениях и МГИК, и ЦИК обнаруживается одна «странность»: там, где ОИК забрала много подписей, МГИК и ЦИК восстанавливали подписи в большом объеме, но там, где доля забракованных ОИК подписей была близка к 10% (предельно допустимой доле брака), число восстановленных МГИК и ЦИК подписей было совсем небольшим. Иными словами, возникало ощущение, что МГИК и ЦИК стремились, как и ОИК, не допустить регистрации данных кандидатов¹⁹.

На стадии предвыборной агитации избирательные комиссии также нередко действуют под влиянием администрации, не замечая нарушений в пользу провластных кандидатов и одновременно пытаясь пресекать агитацию оппозиционных кандидатов в случае самых незначительных нарушений с их стороны (а иногда и при отсутствии реальных нарушений).

Пример 12. В ходе кампании по выборам в Государственную Думу 2003 года в ЦИК были поданы жалобы КПРФ на незаконные действия Первого канала и РТР. Рабочая группа ЦИК тщательно и квалифицировано проанализировала ряд сюжетов и в отношении обоих государственных каналов пришла к аналогичным выводам: они свидетельствуют о нарушении принципов справедливого, сбалансированного и беспристрастного освещения избирательной кампании, о нарушении положений федерального закона. Однако в письмах, направленных в адрес руководителей обоих каналов председателем ЦИК А.А. Вешняковым, содержалось противоположное утверждение: нарушений законодательства не выявлено, но наблюдается тенденция преимущественно позитивной или преимущественно негативной информации о разных партиях. Далее в письме обращалось внимание на необходимость строгого следования нормам закона, но после утверждения об отсутствии нарушений в прежних передачах такое требование ни к чему телеканалы не обязывало, и они продолжили систематически нарушать закон²⁰.

Неоднократно в ЦИК и ИКСРФ обсуждался вопрос о том, что УИК при подсчете голосов нарушают процедуры, предусмотренные законом. И эти комиссии, готовые карать партии и кандидатов за малейшие нарушения закона, практически всегда снисходительно относятся к нарушениям закона со стороны УИК, если нет доказательств прямых фальсификаций (при этом они игнорируют то соображение, что нарушение процедуры

¹⁹ Любарев А.Е. Оспаривание решений о регистрации и отказах в регистрации // Выборы-2019, которые потрясли Москву / под ред. А.Е. Любарева (<http://votas.ru/book-Moscow/5-1.html>, <http://votas.ru/book-Moscow/5-5.html>, проверено 30.07.2023).

²⁰ Обеспечение открытости органов власти для граждан и юридических лиц / под ред. А.В. Иванченко. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2007. С. 83–84; Любарев А. Моя летопись выборов: 1989–2018. М.: Издательские решения, 2018. С. 277–278.

может совершаться для маскировки фальсификаций). Чаще всего делается вывод, что УИК недостаточно квалифицированы и поэтому нужно усилить их обучение. При этом не учитывается, что нарушения довольно часто совершают давно работающие руководители УИК и что их обучение регулярно проводится. Создается впечатление (подтверждаемое рядом наблюдений), что в реальности руководителей УИК хорошо обучают, но обучают их сотрудники администрации, и обучают не соблюдать, а нарушать закон.

Иногда возникают и другие ситуации, связанные с определением результатов выборов, в частности, с передачей мандатов кандидатов, отказавшихся от их получения, где избиркомы начинают руководствоваться не законом, а интересом администрации.

Пример 13. В ходе процесса в Верховном Суде РФ по оспариванию результатов выборов в Государственную Думу 2003 года (по жалобам КПРФ, партии «Яблоко» и семи граждан) возник вопрос о законности передачи мандатов, от которых отказались лидеры списка «Единой России» С.К. Шойгу и Ю.М. Лужков, другим кандидатам от «Единой России». Закон гласил, что такое возможно только тогда, когда кандидаты сами отказались от мандата (а не просто не выполнили требование об уходе со своих постов) и отказ произошел по вынуждающим обстоятельствам. В иных случаях эти мандаты должны были перейти другим партиям. Оказалось, что ни в заявлениях лидеров, ни в решении ЦИК не указаны причины отказа от мандатов, то есть у ЦИК не было оснований считать, что отказы произошли по вынуждающим обстоятельствам. Кроме того, у ЦИК не было доказательств, что заявление Шойгу поступило в отведенный законом срок, и вообще были сомнения в том, что это заявление им было собственноручно подписано²¹. Однако ЦИК, несмотря на такие обстоятельства, приняла решение о том, что эти мандаты остаются у «Единой России».

3. Использование административного ресурса при выдвижении и регистрации кандидатов и партийных списков

3.1. Использование административного ресурса при создании, регистрации и ликвидации политических партий

После принятия в 2001 году Федерального закона «О политических партиях» процесс регистрации политических партий стал играть важную роль, определяя круг субъектов, которые могут выдвигать списки на выборах.

Закон этот предусмотрел *сложную многоступенчатую процедуру создания партий*.

1. На первой стадии нужно создать оргкомитет и уведомить Минюст о его создании.
2. На второй стадии нужно провести учредительный съезд не позднее чем через год после создания оргкомитета²².
3. На третьем этапе осуществляется прием необходимого числа членов, проводятся собрания или конференции региональных отделений и готовятся документы для регистрации партии, после чего они подаются в Минюст. На это закон дает партии не более полугода. Минюст их проверяет и по результатам проверки может отказать в регистрации, приостановить регистрацию (дав партии срок для устранения выявленных недостатков) или принять решение о регистрации. В последнем случае он направляет документы в Федеральную налоговую службу, которая вносит запись о

²¹ Любарев А. Моя летопись выборов: 1989–2018. М.: Издательские решения, 2018. С. 280–283.

²² До 2015 года существовала возможность создавать партию не с нуля, а путем преобразования неполитического общественного объединения, в этом случае начинать создавать партию нужно было сразу с проведения преобразовательного съезда.

партии в Единый государственный реестр юридических лиц (ЕГРЮЛ). На весь этот процесс закон отводит месяц.

4. Четвертый этап – регистрация региональных отделений партии не менее чем в половине субъектов РФ. На это партии дается полгода плюс еще месяц на пересылку документов в Минюст (если регистрация регионального отделения приостанавливается, или отказ в регистрации оспаривается в суде, данные сроки продлеваются).
5. Последний, пятый этап – если партия регистрирует региональные отделения не менее чем в половине субъектов РФ в отведенный срок, она становится полноценной партией: получает право участия в выборах, после чего ее уже не просто ликвидировать. Если же партия не сможет в отведенный срок зарегистрировать региональные отделения не менее чем в половине субъектов РФ, она теряет регистрацию.

Административный ресурс может здесь применяться в следующих направлениях:

- 1) создание партий, нужных администрации;
- 2) препятствия для регистрации партий, нежелательных для администрации;
- 3) ликвидация партий, нежелательных для администрации.

3.1.1. Создание партий, нужных администрации

Согласно закону, деятельность политических партий основывается на принципах добровольности, равноправия, самоуправления, законности и гласности. Создание партии основывается на добровольном решении учреждающих партию граждан. Тем не менее, по ряду признаков можно увидеть, что *немалое число партий создавалось по инициативе администрации и при ее существенном содействии*.

Такие партии могут играть разную роль. Часто они играют роль *спойлеров*, то есть участвуют в выборах с целью отнять голоса у реально оппозиционных партий – либо самим фактом своего присутствия в избирательном бюллетене и схожестью названий, либо критикой партий, у которых призваны отнимать голоса. В одномандатных округах такие партии часто выдвигают «двойников» (однофамильцев, иногда и полных тезок) наиболее сильных конкурентов административных кандидатов. Могут играть они и техническую роль, создавая видимость конкуренции.

Создание таких партий происходило в основном в периоды всплеска партийного строительства. Один из таких всплесков имел место в 2001–2003 годах после принятия Федерального закона «О политических партиях». Следующий всплеск происходил в 2012–2013 годах, когда законодательное требование к численности партии было снижено сразу в 80 раз – с 40 тыс. до 500 человек.

Пример 14. В период всплеска партийного строительства 2012–2013 годов можно было отслеживать скорость прохождения партиями регистрационных барьеров. И легко было видеть, каким партиям создан режим наибольшего благоприятствования. При том, что закон дает Минюсту на регистрацию партии месячный срок и такой же срок на регистрацию регионального отделения, у шести партий между съездом и внесением записи в ЕГРЮЛ проходило не более 20 дней. Большая часть из этих партий выступали как спойлеры, а некоторые объявили о своем вхождении в Общероссийский народный фронт, то есть они явно блокировались с «Единой Россией». Позднее (со второй половины 2012 года) ни одна партия так быстро эти этапы не проходила.

Многие такие партии создавались «на всякий случай». И впоследствии оказывалось, что они никому не нужны – ни их создателям, ни администрации. Незаметно просуществовав какое-то время, они исчезали – либо самоликвидировались, либо их ликвидировал суд по иску Минюста.

Пример 15. Лидер партии «Евразия» А.Г. Дугин в одном из интервью 2006 года рассказал о роли президентской администрации в партийном строительстве: «Почему преобразовали в партию? Это была чисто административная инициатива... В Администрации Президента, некоторые люди, с которыми мы поддерживали отношения, говорили, что мы, евразийцы, им нужны именно как партия, что нам помогут... Аргументируя, что есть какой-то отщепенец, Ниязов, организовавший свою “евразийскую партию”. Вы хорошие, а они плохие, мы вам поможем. И, честно говоря, я поверил. А получилось так, что они и Ниязова сами создали, и нашему движению обещая помочь трансформироваться в партию, ничего не сделали толком... И потом стало понятно, что люди, которые работали с нами в Администрации, просто занимались обычным обманом. Они так много партий создали... В конце концов, и Ниязов свою партию закрыл, и партия “Евразия” закрылась»²³.

3.1.2. Препятствия для регистрации партий, нежелательных для администрации

Пункт 1 статьи 20 Федерального закона «О политических партиях» содержит несколько оснований для отказа в регистрации партии, из них два весьма расплывчатые и неопределенные. Это

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

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

Эти два основания чаще всего используются для отказов в регистрации «нежелательных» партий. Регистрирующие органы всегда могут найти какие-то противоречия (в том числе надуманные) между одним многостраничным документом и другими многостраничными документами.

В период 2001–2004 годов практика регистрации политических партий была достаточно либеральной, и у нас нет данных об отказах в регистрации каких-либо серьезных партий. После 2004 года был взят курс на сокращение числа партий, и в период 2005–2011 годов зарегистрироваться удалось лишь партии «Правое дело» (фактически созданной из осколков трех самоликвидировавшихся правых партий – СПС, ДПР и «Гражданской силы» – под патронажем президентской администрации).

Пример 16. Наибольший резонанс получила неудачная попытка создания Партии народной свободы (ПАРНАС), лидерами которой стали известные политики М.М. Касьянов, Б.Е. Немцов и В.А. Рыжков. 21 июня 2011 года Минюст России отказал в ее регистрации. В качестве оснований использовались подпункты «а» и «г» пункта 1 статьи 20 закона о партиях. Во-первых, утверждалось, что в уставе партии найдены три положения, противоречащие положениям закона о политических партиях и закона о некоммерческих организациях. В частности, речь шла о том, что уставом не была предусмотрена ротация руководителей. При этом лидеры партии утверждали, что «устав осознанно был сделан идентично уже зарегистрированным партиям», к которым у Минюста претензий не было. Во-вторых, Минюст указал, что в «представленных для регистрации Партии документах» содержится информация, не соответствующая требованиям закона, а именно о том, что среди указанных членов партии

²³ Цитировано по книге: Кынев А.В., Любарев А.Е. Партии и выборы в современной России: Эволюция и деволюция. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2011. С. 618.

есть умершие до проведения учредительного съезда, несовершеннолетние, не зарегистрированные на территории соответствующего региона и т.п. Всего Минюст насчитал 79 таких человек из более чем 46 тысяч граждан, написавших заявления; по данным В.А. Рыжкова, среди них: 4 несовершеннолетних, специально подставленных партии ее противниками (один из них в Барнауле не смог внятно объяснить, зачем он сфальсифицировал свой возраст в заявлении о вступлении в партию); 13 покойников, которых не смогли заранее “отловить” юристы партии (попыток написать заявления по паспортам умерших людей было больше); 39 граждан, не прописанных в своих регионах; 20 человек, под давлением и угрозами написавшие заявления, что они якобы не вступали в Парнас, либо не участвовали в региональных учредительных собраниях.

Первое время после партийной реформы 2012 года число отказов в регистрации было невелико. К началу апреля 2013 года зарегистрированы были 56 партий, а число отказов, по нашим данным, составило лишь 16. Затем соотношение регистраций и отказов существенно изменилось: с апреля 2013 по октябрь 2014 года 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 году, среднее время от съезда до получения права участвовать в выборах составляло 100 дней, то для тех, кто получил право участвовать в выборах 2013 году, – уже 241.

Как отмечалось выше, 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».

Среди партий, получивших отказ в регистрации, были организации с экзотическими названиями и малоизвестными лидерами, а также партии, названия которых дублировали названия уже зарегистрированных (что запрещено). Однако немало было и партий, связанных с протестным движением и/или возглавляются известными оппозиционными политиками: «Народный альянс», Партия 5 декабря (лидер – С.К. Давидис), Национально-демократическая партия (лидеры – 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 года не была зарегистрирована ни одна партия, напрямую связанная с несистемной оппозицией.

3.1.3. Ликвидация партий, нежелательных для администрации

Закон предусматривает несколько оснований для ликвидации политической партии решением Верховного Суда:

- 1) нарушение запретов на создание структурных подразделений в органах государственной власти и органах местного самоуправления, в Вооруженных Силах РФ, в правоохранительных и иных государственных органах, в государственных и негосударственных организациях;
- 2) неустранение в установленный решением суда срок нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности политической партии;
- 3) неучастие политической партии в выборах;
- 4) несоответствие количества региональных отделений требованиям закона;
- 5) отсутствие необходимого числа членов политической партии, предусмотренного законом;
- 6) неоднократного непредставления политической партией в установленный срок в федеральный уполномоченный орган обновленных сведений, необходимых для внесения изменений в ЕГРЮЛ;

7) по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности».

Эти основания можно разделить на две группы – «*политические*» (1-е и 7-е) и «*бюрократические*» (со 2-го по 6-е).

О ликвидации каких-либо партий по первому основанию (из-за нарушения запрета на создание структурных подразделений в государственных органах и организациях) нам неизвестно. Экстремистская деятельность (7-й пункт) стала основанием для ликвидации лишь одной партии – политической партии «ВОЛЯ» в 2016 году. Эта партия была не очень активна на выборах, а ее лидер отличался довольно странными идеями. Основания для ликвидации других партии были «бюрократические».

Процессы ликвидации политических партий четко разделяются на два периода. **Первый период** пришелся на 2005–2008 годы. При этом в 2005–2006 годах ликвидировались около десятка слабых и малоизвестных партий (часть из них самоликвидировалась, часть была ликвидирована Верховным Судом). В декабре 2004 года был принят закон, обязавший партии увеличить численность до 50 тыс. членов к началу 2006 года. В соответствии с этим законом Росрегистрация провела в 2006 году проверку численности действовавших на тот момент 35 партий. Проверка эта производилась без какого-либо регламента, к ней привлекались сотрудники милиции, и результаты проверки были подвернуты сомнению как представителями большинства партий, так и экспертами. Согласно выводам Росрегистрации, требуемую законом численность имели на начало 2006 года только 19 политических партий (в том числе практически не подававшие признаков жизни Российская партия Мира и Единства и Партия социальной справедливости), остальные 16 обязаны были самоликвидироваться или преобразоваться в неполитическое общественное объединение. Четыре партии последовали этому указанию. Остальные 12 партий были ликвидированы в 2007 году на основании решений Верховного Суда РФ, принятых по искам Росрегистрации, – в связи с недостаточной численностью. Среди них были и партии, проявлявшие достаточную активность: Российская коммунистическая рабочая партия – Российская партия коммунистов, возглавляемая депутатом Государственной Думы В.А. Тюлькиным, Республиканская партия России (РПР), лидером которой в 2005 году стал депутат Государственной Думы В.А. Рыжков, и Социал-демократическая партия России (возглавлявшаяся М.С. Горбачевым и губернатором Самарской области К.А. Титовым). Таким образом, в ликвидации партий в тот период можно увидеть политическую составляющую.

Пример 17. *Ликвидации РПР в 2007 году предшествовал ряд действий Росрегистрации, направленных против партии, проявлявшей явную оппозиционность. В декабре 2005 года РПР провела съезд, на котором было переизбрано руководство, изменён юридический адрес, создано несколько новых региональных отделений. Росрегистрация объявила этот съезд нелегитимным, и партия лишилась руководящих органов, признаваемых властями. Новые съезды также были признаны нелегитимными. Затем по искам территориальных отделений Росрегистрации был ликвидирован ряд региональных отделений партии. После этого была ликвидирована сама партия, поскольку Верховный Суд признал, что она имеет только 37 региональных отделений (при необходимых на тот момент 42) и около 44 тыс. членов при необходимых 50 тыс. Партия, проиграв российские суды, подала иск в ЕСПЧ. В апреле 2011 года ЕСПЧ признал, что решение о ликвидации РПР нарушило Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод. На основании этого решения в апреле 2012 года Верховный Суд обязал Минюст восстановить регистрацию РПР (что и было сделано в мае 2012 года – спустя пять лет после ликвидации).*

Ликвидация партий продолжилась и в 2008 году. Правда, в этот год партии в основном самоликвидировались. Исключением стала ликвидация Партии Возрождения России (ПВР).

Второй период ликвидации партий начался в 2016 году. В связи со значительным снижением требования к численности партий, основание, указанное в пункте 5, уже не использовалось. Основание, указанное в пункте 3 (неучастие, точнее, недостаточное участие в выборах), начало использоваться в 2019 году, когда у партий, созданных в 2012 году, истек семилетний срок с момента регистрации. До этого момента партии ликвидировались либо из-за недостаточного числа региональных отделений, либо за непредставление в Минюст необходимых документов.

Подавляющее большинство партий, ликвидированных в этот период, были мало активны и не представляли серьезной политической силы. В решениях об их ликвидации почти не просматривается политическая составляющая. Некоторым исключением можно считать ликвидацию в 2023 году правопреемника РПП – Партии Народной Свободы (ПАРНАС): эта партия также к тому моменту практически перестала функционировать, но все же ее ликвидацию можно считать мстостью за вынужденное восстановление РПП – после того как Россия перестала подчиняться юрисдикции ЕСПЧ. Партия была ликвидирована из-за недостаточного числа региональных отделений после того, как несколько отделений были ликвидированы на основании судебных решений.

3.2. Воздействие на потенциальных кандидатов и партии до выдвижения кандидатов и списков

Хотя административный ресурс имеет большие возможности для недопуска кандидатов к выборам через отказы в регистрации и отмены регистрации (см. подразделы 3.4 – 3.6), иногда в администрациях предпочитают, во избежание скандала в ходе избирательной кампании, добиться **отказа потенциального кандидата от выдвижения**. Особенно часто такие технологии используются на губернаторских выборах. При этом используются как негативные («кнут»), так и позитивные («пряник») воздействия.

Негативные воздействия могут выражаться в возбуждении уголовного дела против потенциального кандидата или кого-либо из его близких родственников, внеплановые проверки связанных с ним компаний. Позитивные воздействия выражаются в назначении потенциального кандидата на какую-либо престижную должность, или обещание такой должности (например, обещание назначить членом Совета Федерации после губернаторских выборов).

***Пример 18.** В 2014 году уголовные преследования, связанные с выборами, начинались за четыре месяца до начала кампании: домашний арест К.С. Янкаускаса, реальный – Г.Г. Фетисова (лидера партии «Альянс Зеленых»). Уже в ходе кампании были возбуждены уголовное дело в отношении бизнесменов и депутатов Орловского областного Совета – братьев В.А. и И.А. Рыбаковых (один из братьев рискнул идти в губернаторы). В Мурманской области в 2013–2014 годах под уголовным преследованием оказались крупный местный предприниматель, бывший советник губернатора Г.В. Шубин и уже бывший председатель областной думы В.Н. Шамбир (он потенциально являлся главным конкурентом инкумбента М.В. Ковтун на выборах губернатора). Также в Мурманской области прошел обыск дома у предпринимателя В.А. Пимина, выдвигавшегося на довыборах в облдуму по округу № 15.*

Практика знает также немало случаев административного воздействия на политические партии. Целью такого воздействия может быть желание, чтобы партия сменила руководство, или чтобы партия не выдвигала определенных кандидатов либо не включала определенных политиков в свой список.

Пример 19. На выборах в Государственную Думу 2011 года лидер партии «Правое дело» М.Д. Прохоров хотел выдвинуть в составе партийного списка Е.В. Ройзмана. Этому воспротивилась президентская администрация. В результате параллельно со съездом партии, организованным Прохоровым, прошел другой съезд этой же партии, который и был признан Минюстом. Прохоров покинул партию, а параллельный съезд выдвинул совсем другой список, в котором не было ни Ройзмана, ни других известных политиков. На выборах список занял последнее место с 0,6% голосов, и в последующие годы партия «Правое дело» была мало активна и мало успешна.

В отдельных случаях воздействия на кандидатов и партии возможны также в ходе избирательной кампании, уже после выдвижения кандидатов и/или списков. В этих случаях цель – заставить кандидата снять свою кандидатуру, а партию – отозвать выдвижение кандидата или исключить кандидата из своего списка.

Пример 20. На выборах Магаданской областной Думы 2005 года была аннулирована регистрация списка избирательного блока «Наша Родина – Колыма» из-за того, что из списка выбыло более 25% кандидатов (8 из 24). Лидер блока утверждал, что на кандидатов, подавших заявления о выходе из списка, оказывалось сильнейшее давление. В ходе разбирательства дела в Верховном Суде РФ факты давления были подтверждены, однако суд решил, что давление в соответствии с законом не является уважительной причиной выбытия кандидата, и регистрация списка не была восстановлена²⁴.

Пример 21. На выборах в Государственную Думу 2016 года Российская партия пенсионеров за справедливость выдвинула несколько сильных кандидатов – трех бывших глав регионов, бывшего мэра Калининграда, депутата Государственной Думы. После этого противники лидера партии Е.П. Артюха провели внеочередной съезд партии, который проголосовал за отстранение его от должности и, кроме того, принял решение исключить из списка всех сильных кандидатов. Артюх прямо обвинял в этих действиях зам. главы управления внутренней политики Администрации Президента²⁵.

3.3. Использование административного ресурса для выдвижения технических кандидатов и спойлеров

Ранее речь шла о создании партий, зависимых от администрации, в том числе партий, выполняющих на выборах роль *спойлеров*. В случае политической необходимости, то есть когда администрация заинтересована в снижении результата тех или иных оппозиционных партий и/или их кандидатов, такие партии выдвигают списки или кандидатов на выборах. Спойлерская роль имеет несколько аспектов.

1. Партия может выполнять такую роль одним лишь фактом выдвижения своего списка, если ее название схоже с названием партии, против которой она действует. Например, против Коммунистической партии Российской Федерации (КПРФ) часто выдвигаются списки партии «Коммунистическая партия Коммунисты России», а ранее (до смены названия) также Коммунистической партии социальной справедливости (КПСС). Против партии «Справедливая Россия» выдвигались списки «Партии За Справедливость!», но у этой партии краткое наименование ПАРЗАС, так что она при

²⁴ Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: Материалы международной конференции / Под ред. А.В. Иванченко, А.Е. Любарева. М.: Аспект Пресс, 2006. С. 279–281.

²⁵ Кынев А., Любарев А., Максимов А. Как выбирала Россия – 2016. Результаты мониторинга избирательного процесса. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2017. С. 476–477, 593.

необходимости выступала и в качестве спойлера партии ПАРНАС (когда та имела некоторую силу).

Пример 22. В 2012 году была зарегистрирована Партия социальных сетей. В 2013 году она была переименована в партию «Гражданская позиция», чтобы стать спойлером набравшей тогда силу партии «Гражданская платформа». На выборах 2013 года «Гражданская позиция» выдвинула большое число списков – в основном там, где списки выдвигала и «Гражданская платформа». После того как в 2014 году «Гражданская платформа» сменила руководителей и значительно снизила активность, «Гражданская позиция» практически перестала участвовать в выборах. В 2018 году она вновь сменила название, став Партией Прогресса, чтобы помешать регистрации одноименной партии.

2. Другой аспект – партия-спойлер ведет агитацию против другой партии, а не за себя. Иногда только такую агитацию она и ведет, и сразу видно, что она не заинтересована в прохождении электорального барьера, а ставит только цель снижения поддержки другой партии – объекта критики.

3. На выборах по мажоритарной системе в качестве спойлеров часто выдвигаются однофамильцы главных претендентов на победу («двойники»). Иногда они имеют то же имя или даже те же имя и отчество. Даже место работы их может быть похоже. Ранее данная технология облегчалась тем, что гражданин мог поменять фамилию, имя и отчество перед самым своим выдвижением. Лишь в 2016 году в закон была внесена норма, согласно которой, если кандидат менял фамилию, или имя, или отчество в период избирательной кампании либо в течение года до начала избирательной кампании, в бюллетене также указываются прежние фамилия, имя, отчество кандидата. Может создаваться и двойной спойлерский эффект, когда партия-спойлер выдвигает однофамильца кандидата от партии, которой она оппонирует.

Пример 23. На выборах Законодательного Собрания Санкт-Петербурга 2021 года по округу № 2 против депутата Законодательного Собрания от партии «Яблоко» Бориса Лазаревича Вишневого были выдвинуты Борис Геннадьевич Вишневский и Борис Иванович Вишневский. Оба они сменили фамилию и имя, но, в нарушении закона, эта информация не была указана в избирательном бюллетене. По итогам голосования Б.Л. Вишневский отстал от лидера на 1350 голосов, а его «однофамильцы» получили 608 и 510 голосов. На одновременно проходивших выборах в Государственную Думу Б.Л. Вишневский также баллотировался, и против него также был выставлен один однофамилец.

4. Регулярны случаи, когда кандидаты-спойлеры оспаривают в суде регистрацию или агитационные материалы одного из основных кандидатов (его основной соперник избегает таких действий, поскольку они бросают тень на его имидж).

5. Возможны и другие мотивы выдвижения кандидатов и списков, не претендующих на успех – так называемых *технических кандидатов*. В некоторых случаях они страхуют лидеров от ситуации, когда все его соперники снимаются с выборов, что по закону должно привести к откладыванию голосования для выдвижения новых кандидатур. Иногда технические кандидаты нужны для имитации конкуренции (например, на губернаторских выборах), иногда – для затруднения агитационной кампании основных кандидатов (эфирное и время и печатные площади приходится делить на большее число кандидатов, усложняются дебаты и т.п.).

Все эти технологии (неэтичные, но легальные) в принципе доступны не только для административных кандидатов, но и для их соперников. Однако в условиях, когда регистрация кандидатов и партийных списков затруднена (см. подразделы 3.4 – 3.6), политическим силам, оппонирующим администрации, трудно добиться регистрации своих

кандидатов-помощников, в то время как административные кандидаты-помощники регистрационные барьеры легко преодолевают.

3.4. Муниципальный фильтр как инструмент административного ресурса

Муниципальный фильтр (сбор подписей муниципальных депутатов) был введен для отсева «нежелательных» кандидатов на выборах глав регионов при их восстановлении в 2012 году. Для партийных кандидатов он заменил сбор подписей избирателей, который используется для подтверждения серьезности кандидата на всех других выборах. Для самовыдвиженцев на выборах глав регионов (в регионах, где допускается самовыдвижение) действуют сразу оба фильтра: они должны собирать и подписи избирателей, и подписи муниципальных депутатов (что сомнительно с точки зрения конституционного принципа равенства).

Смысл муниципального фильтра в том, что так как муниципальные депутаты являются представителями избирателей, то подписи определенного числа депутатов могут свидетельствовать о поддержке кандидата избирателями. Аналогичные фильтры известны и в других странах, в частности, во Франции кандидаты на пост президента должны представить определенное число подписей муниципальных депутатов. То есть во Франции он действует на президентских, а не на губернаторских выборах, а в России он предложен именно на губернаторских выборах, а не президентских. При этом во Франции этот фильтр работает нормально, то есть позволяет отсеять слабых кандидатов, а все сильные фильтр легко преодолевают и участвуют в президентских выборах. Это связано с тем, что, во-первых, во Франции высокий уровень политического плюрализма на муниципальном уровне (чего не наблюдается в России), во-вторых, параметры фильтра вполне адекватные. В России же **параметры муниципального фильтра рассчитаны на уничтожение конкуренции на региональном уровне.**

Эти параметры включают четыре компонента:

- 1) необходимо собрать определенное число подписей муниципальных депутатов и избранных на прямых выборах глав муниципальных образований (доля подписей от общего числа таких депутатов и глав устанавливается региональным законом, федеральный закон содержит лишь ограничения – не менее 5 и не более 10%);
- 2) отдельное требование – в числе подписей, собранных в соответствии с предыдущим пунктом, должно быть определенное число подписей муниципальных депутатов верхнего уровня (городских округов, муниципальных округов, муниципальных районов)²⁶; доля подписей также устанавливается региональным законом, федеральный закон содержит лишь ограничения – не менее 5 и не более 10%;
- 3) подписи, указанные в пункте 2, должны быть собраны не менее чем в $\frac{3}{4}$ муниципальных образований верхнего (или единственного) уровня;
- 4) депутат может поставить свою подпись в поддержку только одного кандидата; если в избирком представлены его подписи в поддержку нескольких кандидатов, то действительной считается только подпись, первая по времени проставления.

Пример 24. На выборах главы Республики Бурятия в сентябре 2022 года кандидат должен был представить не менее 206 подписей муниципальных депутатов. Среди них должно было быть не менее 28 подписей депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов. При этом он должен был быть поддержан депутатами представительных органов муниципальных районов, городских округов не менее чем в 18 муниципальных районах и городских округах.

Сами по себе эти параметры очевидно чрезмерны. Все расчеты (в том числе и сделанные аппаратом ЦИК) показывают, что ни у одной из партий, кроме «Единой

²⁶ Данное требование изначально не распространялось только на города федерального значения (где все муниципальные образования одного уровня), а теперь не распространяется и на регионы, ликвидировавшие поселенческий уровень местного самоуправления

России», нет в большинстве регионов такого количества муниципальных депутатов, которое позволило бы преодолевать муниципальный фильтр своими силами, без помощи депутатов от других партий и депутатов, избранных в качестве самовыдвиженцев. В регионах, где на муниципальных выборах (в том числе и верхнего уровня) используется преимущественно мажоритарная система, все партии, кроме «Единой России», имеют долю депутатов, значительно меньшую, чем 5%. В регионах, где широко используется смешанная система, ситуация более благоприятная, в некоторых из них у КПРФ достаточное число муниципальных депутатов, а у ЛДПР и «Справедливой России» число депутатов тоже весомое.

Пункт 3 описанных правил вносит дополнительные сложности. Даже если у партии есть достаточное число депутатов, они редко равномерно распределены по всему региону. Отсутствие депутатов даже в ¼ муниципальных образований верхнего уровня лишает партию, имеющую достаточно депутатов, возможности самостоятельно преодолеть муниципальный фильтр.

***Пример 25.** На муниципальных выборах в Москве 2017 года большой успех имели кандидаты из «списка Дмитрия Гудкова» (намеревавшегося в 2018 году участвовать в выборах мэра Москвы), либо выдвинутые РОДП «Яблоко», либо шедшие самовыдвиженцами. Всего депутатами стали 267 кандидатов из этого списка, в то время как для преодоления муниципального фильтра необходимо было 110 подписей. Однако они были распределены неравномерно по внутригородским муниципальным образованиям (всего хотя бы один депутат прошел в 62 районах из 146), поэтому охватить ¾ этих муниципальных образований Д.Г. Гудков не смог.*

Практическая невозможность преодоления муниципального фильтра без подписей депутатов от «Единой России» приводит к тому, что **региональная администрация, под контролем которой находятся эти депутаты, имеет возможность решать, кого из кандидатов допустить к выборам главы региона.** Учитывая, что в выборах всегда участвует глава региона или врио главы региона, получается, что он сам подбирает себе соперников. Если он достаточно силен, популярен и уверен в победе, он может позволить участвовать в выборах относительно сильным конкурентам. Если же у него нет уверенности в победе, региональная администрация не позволяет сильным соперникам преодолеть муниципальный фильтр.

***Пример 26.** В период 2012–2017 годов по ряду регионов анализировалась структура подписей в поддержку оппозиционных кандидатов. Всего были проанализированы 52 региона и 192 кандидата. Лишь у трех кандидатов (все от КПРФ) не было ни одной подписи депутатов от «Единой России». У 58 кандидатов (менее одной трети) доля подписей депутатов от «Единой России» составляла менее половины (из них 32 – кандидаты от КПРФ, 11 – от ЛДПР, 10 – от «Справедливой России», 5 – от других партий). У большей части кандидатов (109) доля подписей «единороссов» была в пределах от 50 до 90%. У 25 кандидатов доля подписей депутатов от «Единой России» составляла более 90%, из них у четырех все подписи были от «единороссов».*

В целом вместе взятые параметры муниципального фильтра дают большие возможности для применения административного ресурса. Муниципальным депутатам, зависимым от администрации (а это не только депутаты от «Единой России»), запрещают подписываться за определенных (несогласованных) кандидатов. При этом их обязывают подписываться за инкумента или за технических кандидатов. В результате нередко получается парадоксальная картина, противоречащая декларируемым обоснованиям муниципального фильтра: **его преодолевают слабые малоизвестные кандидаты, выдвигаемые малопопулярными партиями, и одновременно не преодолевают известные политики, в том числе выдвигаемые парламентскими партиями.**

Пример 27. За период 2012–2017 годов в выборах глав принимали участие 308 оппозиционных кандидатов. По итогам голосования более половины из них получили менее 5% голосов (63 получили между 3 и 5%, 46 – между 3 и 2%, и 54 получили менее 2%).

Пример 28. В период 2012–2018 годов каждый год был один кандидат от КПРФ (второй по уровню электоральной поддержки партии), получивший отказ в регистрации на губернаторских выборах. В 2019 году отказы получили сразу три кандидата КПРФ, в 2020 году – пять. Правда, в 2015 году кандидату от КПРФ удалось оспорить отказ в суде: О.И. Денисенко, зарегистрированный на выборах губернатора Омской области всего за 15 дней до дня голосования, получил 28,2% голосов. Из других кандидатов, не преодолевших муниципальный фильтр, можно отметить бывших губернаторов Ставропольского края (2014) и Курской области (2014), бывшего заместителя председателя правительства Забайкальского края (2013), мэра Екатеринбурга (2017), а также известного депутата Государственной Думы (Санкт-Петербург, 2014).

Одной из главных административных технологий в этой связи является «блокирующая» технология, которая состоит в том, что подписи за каких-либо кандидатов (это могут быть как главы, так и технические кандидаты) собираются в значительно большем количестве, чем это необходимо. При этом такой кандидат обычно подает документы на регистрацию в самый крайний срок, поэтому его конкуренты не знают, какие подписи будут сданы, и потому не могут воспользоваться подписями тех же депутатов (так как запрет на двойную подпись по факту касается только сданных подписей). Учитывая, что подписи депутатов верхнего уровня должны охватывать не менее $\frac{3}{4}$ городских округов и муниципальных районов, достаточно «заблокировать» (связать подписями) депутатов из одной четверти соответствующих муниципальных образований плюс одно, чтобы нежелательный кандидат не мог преодолеть фильтр.

3.5. Использование административного ресурса при регистрации кандидатов и партийных списков на основании подписей избирателей

Впервые сбор подписей избирателей в качестве способа поддержки выдвижения кандидатов и оснований для их регистрации использовался в 1991 году на выборах президента РСФСР и мэра Москвы. С 1993 года он стал универсальным способом поддержки кандидатов и партийных списков – через него проходили все кандидаты и списки. И сразу стали проявляться негативные моменты: с одной стороны, регистрационные процедуры успешно проходили кандидаты, подделывавшие или покупавшие подписи, с другой стороны, отказ могли получить кандидаты, честно подписи собиравшие. Законодатели в борьбе с этими явлениями стали ужесточать и формализовать правила проверки подписей, но это лишь усилило негативные тенденции.

В 1999 году в законе появилась возможность регистрироваться на основании избирательного залога, но эта возможность была отменена в 2009 году. С 2004 года парламентские партии и их кандидаты были освобождены от сбора подписей и внесения залога, после чего парламентские партии стали системно и методично ужесточать правила регистрации для остальных партий.

Закон предусматривает различные *ограничения при сборе подписей избирателей*, причем эти ограничения за последние годы постоянно нарастали. Есть ограничения по форме подписного листа (то есть форма жестко задана законом). Более существенными являются ограничения по заполнению подписного листа. Так, еще в 1990-х годах появилось требование, согласно которому избиратель должен собственноручно проставлять дату внесения подписи. В 2020 году появилось требование собственноручного внесения избирателем своих фамилии, имени и отчества. Остальные данные (паспортные данные, место жительства) могут быть внесены либо самим

избирателем, либо сборщиком, но не третьим лицом. Нарушение этих требований влечет признание подписи недействительной.

Кроме того, подпись может быть признана недействительной, если данные «не соответствуют действительности», или если данные не полны. На практике подписи по этому основанию **бракуются из-за мелких описок, неразборчивого почерка, сокращений и т.п.** В 2006 году в законе появилось уточнение, что сокращения слов и дат, не препятствующие однозначному восприятию этих сведений, не может служить основанием для признания подписи недействительной. Однако часто выражение «не препятствующие однозначному восприятию этих сведений» толкуется в пользу признания подписи недействительной. Аналогичные недостатки в данных сборщика подписей влекут признание недействительными всех подписей в подписном листе.

В целом **закон содержит 14 пунктов оснований для признания подписи избирателя недействительной**, при этом некоторые пункты включают несколько оснований, так что общее число оснований превышает два десятка.

Проверка подписных листов включает **три стадии**:

1) проверка членами избирательной комиссии (и привлеченными экспертами) по большому числу оснований (наличие активного избирательного права, дата проставления подписи, полнота сведений, правильность формы подписного листа и заверения и т.п.);

2) проверка экспертом–почерковедом: подлинная ли подпись, собственноручно ли внесена дата, не заполнены ли сведения третьими лицами;

3) проверка действительности сведений об избирателе (в два этапа).

Первая стадия проверки может быть достаточно прозрачной: при ее проведении могут присутствовать представители кандидата, а основания для выбраковки подписи легко проверить и при необходимости оспорить. Гораздо хуже ситуация с двумя другими стадиями.

От эксперта-почерковеда закон требует заключения о недействительности или недостоверности подписи. Однако судебная практика и инструкции ЦИК говорят о том, что заключение эксперта может быть изложено в ведомости проверки подписных листов, то есть подпись эксперта-почерковеда, поставленная в ведомости проверки подписного листа, является его письменным заключением. Таким образом, **признается возможность признавать в качестве заключения эксперта немотивированное и не расшифрованное утверждение, что открывает широкие возможности для произвола**. При этом методические рекомендации для экспертов-почерковедов имеют гриф секретности.

Третья стадия предусматривает первоначальную проверку данных об избирателях в избирательной комиссии с помощью Регистра избирателя (подсистема ГАС «Выборы»). При выявлении расхождений между персональными данными граждан, содержащимися в подписном листе и в Регистре, либо при отсутствии в Регистре таковых избирком должен направлять запрос в соответствующий территориальный орган МВД. Подпись признается недействительной на основании справки подразделения МВД, подтверждающей недействительность данных, указанных в подписном листе. Здесь также заложены **возможности для произвола, причем двойного**: члены избиркома могут намеренно неточно воспроизвести данные избирателя, а проверку, произведенную в МВД, невозможно проконтролировать.

В период 2002–2005 годов допустимая доля брака в подписных листах составляла 25%, что было вполне разумно, то есть позволяло регистрировать тех кандидатов, у которых большая часть подписей была безупречной. Однако в 2005 году эта доля для федеральных выборов была сокращена до 5%, а на региональных и муниципальных выборах – до 10%. В 2020 году она была сокращена до 5% и на региональных и муниципальных выборах. **Столь малая доля брака практически неизбежна в условиях цейтнота и при столь жестких требованиях к сбору подписей**.

При этом одна из административных технологий, направленных против неугодных кандидатов, заключается во внедрении в их команды **«токсичных» сборщиков**, которые

сознательно представляют некачественные подписи. Другая технология – наем избирателей, которые сознательно представляют неверные данные, поддельные документы и т.п. Штабам кандидатов приходится тратить много времени и сил для выявления таких «токсичных» подписей.

Все эти особенности приводят к тому, что при наличии большого числа проверяемых подписей, ***превышение допустимого процента брака может быть найдено у любого неугодного кандидата.***

Так, на выборах депутатов Московской городской Думы 2019 года процедуры регистрации по подписям успешно прошли около 100 кандидатов. Многие из них не были известны избирателям, не имели опыта участия в выборах или, по крайней мере, опыта сбора подписей. И при этом некоторые из них продемонстрировали практически идеальные подписные листы – с долей брака менее 1%.

С другой стороны, отказы в регистрации по результатам проверки подписных листов получили около 40 кандидатов, среди которых примерно половина – достаточно известные политики (бывшие депутаты Государственной Думы, муниципальные депутаты и главы муниципальных образований, многие имели опыт участия в выборах и опыт сбора подписей). Будучи оппозиционными политиками, они были более чем кто-либо мотивированы к честному сбору подписей, ибо прекрасно понимали, что их подписи будут дотошно проверять. Наличие у них реальной поддержки значительного числа избирателей проявилось и в том, что многие избиратели написали заявления, подтверждающие проставление ими подписей, и очень многие вышли на митинги в их поддержку. И при этом у них у всех доля брака в подписных листах оказалась высокой – от 11,4% до 99,3% (так, у А.В. Бабушкина были забракованы почти все подписи из-за ошибки, допущенной типографией).

Итоги голосования усилили эту парадоксальную картину. С одной стороны, с трудом пробившийся на выборы С.С. Митрохин (даже после решения суда у него получилось 7,9% брака) одержал убедительную победу. Успешно выступили и два других зарегистрированных «яблочника», а из трех допущенных до выборов оппозиционных самовыдвиженцев один победил и один уступил победу с минимальным перевесом. Из этих результатов стало очевидно, что большинство кандидатов из пула «яблочников» и оппозиционных самовыдвиженцев, если бы были зарегистрированы, претендовали бы на победу.

С другой стороны, из 99 кандидатов, зарегистрированных по подписям и дошедших до выборов, 50 (чуть больше половины) получили по итогам голосования меньше голосов, чем им зачли подписей избирателей. При этом некоторые кандидаты получили в несколько раз меньше голосов, чем представили подписей, в том числе и те, у кого подписные листы по результатам их проверки оказались чуть ли не идеальными. Так, один из рекорсменов по «чистоте» подписных листов (0,6% брака) получил в 4 раза меньше голосов, чем ему зачли подписей.

Кандидаты от КПРФ, подававшие иски в суд против своих соперников, в ряде случаев находили в их подписных листах подписи избирателей, которые, по их данным, эти подписи не ставили. Однако у них была возможность выявить подделку только единичных подписей, хотя за такой единичной подделкой чаще всего скрывается система. В четырех случаях факты единичной подделки фиксировались в особых мнениях членов ОИК.

В ходе проверок Мосгоризбиркомом, ЦИК или судом было выявлено огромное число незаконно забракованных подписей. Кроме того, по некоторым кандидатам ОИК посылали в МВД запросы, содержащие большое число подписей, сомнения в которых МВД не подтвердило, – у отдельных кандидатов по несколько сотен. При этом у многих зарегистрированных кандидатов подписей, в которых ОИК усомнилось, менее сотни, и из этого следует неординарное отношение ОИК к разным кандидатам.

Что касается подписей, забракованных почерковедами, то их не удалось «отбить» никому из кандидатов, что подтверждает «презумпцию непогрешимости» почерковедов.

При этом почерковеды в основном браковали подписи из-за сходства в написании дат. Однако показательно, что у тех кандидатов, чьи документы проверяли независимые эксперты, преобладали «цепочки» из двух дат (парные цепочки). Наличие большого числа парных цепочек трудно объяснить иначе как ошибками (или произволом) почерковедов. Ведь если подписи действительно подделываются, одной рукой проставляется большое число как подписей, так и дат. А предположение, что один избиратель поставил дату за себя и еще за кого-то (если это не его родственник), – маловероятно.

Почерковедческая экспертиза, выполненная экспертами БНЭ «Версия», признала заключения экспертов, проверявших подписи в ОИК, необоснованными и неверными²⁷. Большое число граждан в своих заявлениях подтвердили собственноручное проставление подписи и даты (например, у Е.Л. Русаковой было 97 таких граждан). Эти факты являются вполне убедительным свидетельством произвола почерковедов.

3.6. Отказы в регистрации на основании недостатков в документах

Закон требует от кандидата представлять в избирательную комиссию огромный массив документов. При этом непредставление какого-то документа или его ненадлежащее оформление являются основанием для отказа в регистрации. А если избирательная комиссия, несмотря на недостатки в представленных документах, зарегистрировала кандидата, то его регистрация может быть отменена судом.

При этом еще в 2002 году Конституционный Суд РФ в своем постановлении высказал правовую позицию: «Отмена регистрации кандидата ... должна осуществляться на основе вытекающего из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации принципа соразмерности. Поэтому суд, принимая соответствующее решение, не вправе исходить из одних лишь формальных оснований отмены регистрации». По логике, таким же должен быть подход и к отказу в регистрации. В 2000 году Верховный Суд РФ, отменяя отказ в регистрации В.В. Жириновского на президентских выборах, отметил: «Согласно общему правилу, какая-либо ответственность может возникать при наличии вины лица, не исполнившего обязанность, либо исполнившего ее ненадлежащим образом». Однако это решение осталось единичным случаем такого «электорального милосердия», и обычно в практике избирательных комиссий и судов данная позиция игнорируется.

Среди *оснований, которые использовались для отказов в регистрации* были, в частности, проставление прочерка там, где, по мнению избирательной комиссии и суда, требовалось написать слова «нет», «не имею» и т.п. Еще одним частым основанием служило незаполнение четвертого раздела президентской справки: он представляет из себя таблицу, в которой есть следующие столбцы: «Содержание обязательства»; «Кредитор (должник)»; «Основание возникновения обязательства»; «Сумма обязательства»; «Условия обязательства». К каждому столбцу есть сноска, в которой отмечается, что должно указываться. Запись «отсутствует» в этих сносках не предусмотрена. И многие кандидаты понимали это так, что в случае отсутствия таких обязательств заполнение формы не требуется. Однако избиркомы и суды понимают иначе, считают, что в любом случае должна проставляться запись об отсутствии обязательств, и при отсутствии такой записи принимают решения об отказе в регистрации или отмене регистрации.

В 2006 году в законе появилась норма о том, что избирательная комиссия при выявлении неполноты сведений о кандидатах или несоблюдения требований закона к оформлению документов обязана не позднее чем за три дня до дня заседания

²⁷ Любарев А.Е. Оспаривание решений о регистрации и отказах в регистрации // Выборы-2019, которые потрясли Москву / под ред. А.Е. Любарева (<http://votas.ru/book-Moscow/5-4.html#5-4-2.>, <http://votas.ru/book-Moscow/5-4.html#5-4-7.>, проверено 16.01.2024).

избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, списка кандидатов, известить об этом кандидата, избирательное объединение. Кандидат и избирательное объединение не позднее чем за один день до дня заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, списка кандидатов, вправе вносить уточнения и дополнения в документы (за исключением подписных листов с подписями избирателей) в целях приведения этих документов в соответствие с требованиями закона, в том числе к их оформлению.

Эти нормы обычно трактуются так, что кандидат вправе внести исправление в документы, оформленные ненадлежащим образом, но не вправе донести недостающий документ. Таким образом, получается, что если кандидат забыл или не смог вовремя представить какой-то один документ из огромного массива бумаг, это упущение уже невозможно исправить.

Одна из проблем состоит в том, что *избирательная комиссия обычно не в состоянии тщательно проверять документы всех кандидатов*. И это способствует *дискриминации кандидатов по политическим мотивам*: у «нежелательных» кандидатов документы проверяются более дотошно.

Отдельную проблему создает невыполнение избирательной комиссией цитированного выше требования об извещении кандидата или избирательного объединения. Судебная практика в этом отношении не свободна от противоречий. Если избирательная комиссия, не известив кандидата о недостатках, отказывает ему в регистрации, ссылаясь на эти недостатки, суд обычно признает отказ в регистрации незаконным. Однако, если другой кандидат оспаривает регистрацию своего соперника, ссылаясь на недостатки, о которых тот не был извещен, суд обычно принимал решение об отмене решения о регистрации. Лишь в 2021 году Конституционный Суд РФ признал, что неизвещение кандидата избирательной комиссией об этих нарушениях должно исключать отмену решения избирательной комиссии о регистрации кандидата, «если эти нарушения должны были быть очевидны для избирательной комиссии при надлежащем исполнении ею своих обязанностей и не являются намеренным представлением кандидатом недостоверных сведений о себе». Однако и после этого случаи отмены регистрации по таким основаниям имели место.

3.7. Отмена или аннулирование регистрации

Отмена регистрации популярного кандидата – одна из излюбленных административных избирательных технологий. Она возникла во второй половине 1990-х годов и получила широкое распространение в 2000–2002 годы, когда перечень оснований для снятия кандидата был широким и открытым. Среди этих оснований были и нарушения в ходе предвыборной агитации.

В 2002 году в «гарантийном» законе перечень оснований был сужен (в частности, нарушения правил агитации из него были исключены), были приняты и другие нормы, препятствовавшие снятию кандидатов. Однако «победное шествие» данной технологии остановить уже не удалось. Юристы находили в действующих нормах все новые зацепки для снятия кандидатов.

Основания для отмены регистрации можно разделить на две группы. *Первая – вновь возникшие обстоятельства, свидетельствующие о незаконности решения о регистрации кандидата*. Об основаниях для отказа в регистрации мы писали в предыдущих подразделах.

Здесь стоит отметить сложившуюся технологию. Избирательная комиссия намеренно не замечает нарушения в документах кандидата и/или в подписных листах и регистрирует его. И тут же «сливает» информацию о нарушениях его сопернику, и тот подает в суд. Как отмечалось в предыдущем подразделе, до 2021 года суды не считали неизвещение кандидата избирательной комиссией о недостатках в документах основанием для отклонения такого иска. После соответствующего постановления Конституционного

Суда ситуация начала меняться, но данная технология тем не менее продолжает применяться.

Пример 29. На выборах в Рязанскую областную Думу 2015 года областной суд отменил регистрацию списка партии «Родина» по жалобе «Справедливой России». Основанием стало то, что кандидаты от этой партии в справке о наличии недвижимости и банковских счетов за рубежом поставили прочерк вместо слова «отсутствует».

Пример 30. На выборах в Московскую городскую Думу 2019 года суд отменил регистрацию самовыдвиженца С.С. Цукасова, который считался лидером в своем округе (он выиграл «праймериз» в округе, поддерживался КПРФ и частью либералов). Основанием стало отсутствие в президентской справке записи об отсутствии имущества за пределами страны, что расценено как непредставление таких сведений. Судебная коллегия, рассматривавшая апелляцию Цукасова, отметила, что неисполнение избирательной комиссией предписаний федерального законодательства об извещении кандидата о недостатках в представленных им документах не освобождает его от обязанности соблюдать установленные правила выдвижения и регистрации кандидатов. Цукасов обратился в Конституционный Суд РФ, который 12 марта 2021 года признал нормы, на которых были основаны судебные решения, не соответствующими Конституции РФ.

Вторая группа оснований – нарушения, допущенные кандидатом после регистрации. Закон предусматривает несколько таких оснований:

- 1) использованием кандидатом средств помимо избирательного фонда в размере, превышающем 5% от «потолка» фонда;
- 2) превышение установленного законом «потолка» фонда более чем на 5%;
- 3) неоднократное использование кандидатом преимуществ своего должностного или служебного положения;
- 4) подкуп избирателей кандидатом, его доверенным лицом, уполномоченным представителем по финансовым вопросам, а также действующими по их поручению иным лицом или организацией;
- 5) несоблюдение кандидатом ограничений, предусмотренных пунктом 1 или 1.1 статьи 56 Федерального закона (пункт 1 касается в основном экстремистской деятельности, а пункт 1.1 – нарушения законодательства об интеллектуальной собственности);
- б) неоднократное несоблюдение кандидатом ограничений на критику соперников в телеэфире.

Пример 31. На выборах мэра Норильска 2003 года уже после первого тура была отменена регистрация профсоюзного лидера В.В. Мельникова, победа которого во втором туре считалась гарантированной (в первом туре он получил 47%). Ему было инкриминировано изготовление листовок по необоснованно заниженным расценкам, что прокуратура, избирательная комиссия и суд расценили как использование денежных средств помимо избирательного фонда. Однако единственным аргументом, положенным в основу обвинения, явилось несоответствие между расценками, указанными в прайс-листе предпринимателя (30 руб. за 1 экз.) и стоимостью изготовления листовок, указанной им в счете за выполненный заказ (2 руб. 30 коп. за 1 экз.). При этом не было принято во внимание, что в этих двух документах речь шла о совершенно разных услугах: в первом случае – о лазерной печати тиражом до 1 тыс. экз., во втором случае – об офсетной печати тиражом 60 тыс. экз.

Наиболее часто административным ресурсом используются три таких основания – подкуп, нарушение законодательства об интеллектуальной собственности и использование преимуществ должностного или служебного положения.

К **подкупу** закон относит не только прямую передачу денежных средств или иных материальных ценностей, но и обещания таковых, «иначе чем на основании принимаемых в соответствии с законодательством решений органов государственной власти, органов местного самоуправления». Это позволяет трактовать данную норму довольно широко.

Попытки снятия за **нарушение законодательства об интеллектуальной собственности** породили весьма противоречивую судебную практику. Кандидатов, например, неоднократно снимали с выборов за фотографии на фоне зданий, что трактовалось как нарушение прав архитектора здания. В других случаях суды такие фотографии нарушением не считали. Также под действие данной нормы попадали использование известных плакатов, известных мелодий, логотипов и т.п.

К **использованию преимуществ должностного или служебного положения** относят, в частности, указание служебного телефона в агитационных материалах.

Остается добавить, что судебная система в основном проявляет **неодинаковый подход к разным кандидатам**: неоднократно фиксировалось, что нарушения со стороны административных кандидатов не влекли за собой те же санкции, что и аналогичные нарушения со стороны оппозиционных кандидатов.

***Пример 32.** На выборах мэра Москвы 2003 года одним из четырех кандидатов был Г.Л. Стерлигов, который в своей агитации использовал откровенную ксенофобию, обвиняя в бедах города выходцев с Кавказа и Средней Азии. Однако Стерлигов был удобным соперником для Ю.М. Лужкова. И суд не удовлетворил жалобу еще одного соперника, А.Е. Лебедева, не увидев в агитматериалах Стерлигова разжигания национальной розни. Два года спустя, на выборах в Московскую городскую Думу суд по иску ЛДПР отменил регистрацию списка партии «Родина», который был реальным претендентом на прохождение в Московскую городскую Думу. В одном из ее агитационных материалов был намек на ксенофобию, гораздо более слабый, чем у Стерлигова. Кроме того, в одном агитационном материале был указан в качестве контактного служебный телефонный номер одного из депутатов, что было расценено как использование преимуществ должностного или служебного положения.*

***Пример 33.** На выборах мэра г. Перми в 2006 году основными соперниками были и.о. главы города И.Н. Шубин и депутат Законодательного Собрания Пермской области бизнесмен В.И. Плотников, которого бездоказательно объявляли криминальным авторитетом. Технические кандидаты подали в суд иски о снятии обоих соперников. Регистрация Плотникова была отменена. Одним из главных оснований было утверждение о подкупе избирателей, который выражался в том, что кандидат в своем интервью обещал в случае избрания сделать бесплатный проезд для пенсионеров сразу же. Регистрация Шубина отменена не была, хотя суду были предъявлены факты использования кандидатом преимуществ должностного положения, в том числе агитационный материал, в котором содержался призыв к избирателям «свои добавления и поправки присылать по адресу: 614000, г.Пермь, ул. Ленина, 21, администрация г.Перми, Шубину И.Н.».*

Помимо отмены регистрации кандидата или списка кандидатов, закон предусматривает **аннулирование регистрации**. В большинстве случаев основания для аннулирования формальные и не связанные с нарушением прав кандидатов – смерть кандидата, снятие им своей кандидатуры.

Тем не менее, есть два основания, которые могут быть использованы административным ресурсом. Одно из них – отзыв кандидата избирательным объединением, который может быть вызван разными причинами, в том числе давлением на избирательное объединение со стороны администрации (см. подраздел 3.2).

Другое основание для аннулирования списка кандидатов чаще всего связано с применением административного ресурса. Регистрация списка кандидатов аннулируется, если число кандидатов, исключенных из списка кандидатов (кроме выбытия по вынуждающим к тому обстоятельствам), превышает 25% от числа кандидатов в заверенном списке кандидатов на федеральных выборах или 50% от числа кандидатов в заверенном списке кандидатов на региональных и муниципальных выборах. Используя эту норму, администрация путем давления на кандидатов добивается снятия ими своих кандидатур, что приводит к аннулированию списка (см. пример 20 из подраздела 3.2).

4. Создание преимуществ определенным кандидатам и партиям в ходе агитационной кампании

Административные технологии по созданию преимуществ определенным кандидатам и партиям в ходе агитационной кампании – одни из наиболее старых. Они достаточно широко применялись в 1990-е годы, когда недопуск на выборы популярных кандидатов и прямые фальсификации еще не играли существенной роли. Так, эти технологии были хорошо заметны в Москве на выборах в Московскую городскую Думу 1997 года, на дополнительных выборах в Государственную Думу в апреле 1998 года и на выборах мэра Москвы и в Государственную Думу 1999 года²⁸.

В основе этих технологий лежат зависимость от администраций: 1) значительной части СМИ, 2) других организаций – владельцев рекламных конструкций, жилищно-коммунальных служб, торговых, медицинских и образовательных организаций и учреждений, а также 3) тесная связь с администрациями общественных ветеранских организаций. Что касается СМИ, то наиболее ярким примером является создание московской мэрией во второй половине 1990-х годов сети районных, межрайонных и окружных газет, которые финансировались из бюджета, бесплатно распространялись по почтовым ящикам москвичей и обычно увеличивали активность и тиражи в период избирательных кампаний, поддерживая административных кандидатов.

4.1. Раскрутка кандидатов до начала избирательной кампании и в самом ее начале

Раскрутка кандидатов до начала избирательной кампании является вполне традиционной избирательной технологией. С одной стороны, она повышает стартовую узнаваемость кандидатов. С другой стороны, в период до начала избирательной кампании не действуют никакие ограничения – ни требования прозрачного финансирования, ни требования равенства кандидатов, ни требования маркировки агитационных материалов. И это позволяет вести кампанию достаточно свободно и интенсивно.

Близкой можно считать и технологию раскрутки кандидатов в самом начале избирательной кампании до их официального выдвижения. Такая раскрутка не попадает под определение предвыборной агитации, поскольку будущие кандидаты официально еще не имеют данного статуса; у них нет избирательного фонда, а к СМИ трудно предъявлять какие-либо претензии, поскольку они якобы не догадываются, что гражданин будет выдвигаться в качестве кандидата.

В условиях независимых СМИ возможности предварительной раскрутки кандидатов определяются их финансовым состоянием. Но в случаях, когда значительная часть СМИ связана с администрацией, такая предварительная раскрутка превращается в

²⁸ Любарев А.Е. Выборы в Москве: опыт двенадцати лет. 1989–2000. М.: Стольный град, 2001. С. 213–219, 227–229, 255–268.

административную избирательную технологию и оказывается доступной только протежируемым администрацией кандидатам.

Предварительная раскрутка в самом начале избирательной кампании, но до официального выдвижения кандидатов была зафиксирована в Москве в 2001 году сначала на предварительных выборах в Государственную Думу по Чертановскому округу (голосование прошло в октябре, раскручивался В.С. Груздев, впоследствии ставший депутатом Московской городской Думы, затем Государственной Думы, а позже губернатором Тульской области)²⁹, а затем на выборах депутатов Московской городской Думы (декабрь 2001 года). Тогда окружные и районные газеты начали активно раскручивать поддерживаемых властью кандидатов еще до их выдвижения. Действующие кандидаты вспомнили о своем праве отчитываться перед избирателями. Информация о других кандидатах подавалась под предлогом знакомства с интересным человеком или с руководителем интересной общественной организации³⁰.

С переносом дня голосования на сентябрь предварительная раскрутка стала еще сильнее смещаться в период до начала кампании, поскольку начало кампании стало приходиться на лето. Это очень ярко проявилось на выборах в Московскую городскую Думу 2014 года. Помимо того, что выборы этого органа впервые проводились в сентябре, у этих выборов были еще одна важная особенность. Они вновь, после двух циклов с использованием смешанной системы, проводились полностью по мажоритарной системе. При этом схема одномандатных округов оставалась неизвестной вплоть до конца апреля 2014 года.

В то же время раскрутка протежируемых мэрией кандидатов началась еще в феврале 2014 года. И политологам на основании анализа районных газет удалось вычислить большую часть административных кандидатов³¹.

4.2. Косвенная агитация в СМИ

Закон предусматривает, что СМИ (кроме учрежденных кандидатами и партиями) предоставляют кандидатам и партиям эфирное время или печатные площади для их агитации на равных основаниях на бесплатной и/или платной основе. Никакого другого участия в агитации СМИ не должны принимать. Однако они имеют право и даже должны участвовать в информационной кампании, то есть информировать избирателей о кандидатах и партиях и проводимых ими предвыборных мероприятиях, а также о других событиях избирательной кампании.

Однако законодательно практически невозможно дать такое определение предвыборной агитации, которое бы однозначно отделяло ее от информирования избирателей. Такая попытка была предпринята в 2002 году при создании очередной версии Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...». В шести подпунктах («а» – «е») перечислялись признаки предвыборной агитации, а затем шел подпункт «ж» – «иные действия, имеющие целью побудить или побуждающие избирателей голосовать...». Это определение было оспорено в Конституционном Суде РФ, который, во-первых, признал неконституционным пункт «ж», делающий перечень признаков предвыборной агитации открытым, во-вторых, дал собственное толкование других пунктов определения. Главным в решение Суда было то, что *агитацией может считаться только то, что имеет соответствующую цель*.

Таким образом, чтобы на практике решить, являются ли материалы агитационными или информационными, необходимо определить цель, которую преследуют их авторы. В отношении листовок, плакатов и тому подобной продукции обычно агитационная цель

²⁹ Любарев А.Е. Завершен первый этап избирательной кампании в Чертановском округе (<http://www.votas.ru/204-1.html>).

³⁰ Любарев А. На «столичном» уровне // Выборы. Законодательство и технологии. 2002. № 1. С. 28–33.

³¹ Любарев А. Выборы в Московскую городскую Думу шестого созыва: административный ресурс меняет направление // Выборы столичные (2014). Взгляд экспертов. М.: Центр «Панорама», 2015. С. 50.

очевидна (хотя и тут бывают «хитрые» случаи). Гораздо сложнее ситуация с публикациями (сюжетами) в СМИ, которые часто пытаются выдать агитационные материалы за информационные.

В принципе, отделить агитационные материалы от информационных на практике возможно, но это требует профессионализма и беспристрастности. Однако слишком часто у избирательных комиссий и судов, решающих подобные вопросы, отсутствуют данные качества. В 2006 году была издана книга члена ЦИК С.В. Большакова и сотрудника аппарата ЦИК А.Г. Головина (второе издание – в 2007 году), где авторы попытались обозначить конкретные признаки, позволяющие правоприменителю сделать вывод о наличии агитационной цели в действиях журналиста или редакции³².

В результате мы часто сталкиваемся с тем, что **СМИ публикуют материалы явно агитационной направленности в пользу провластных кандидатов (в том числе и с критикой их соперников), но эти материалы не признаются агитационными ни избирательными комиссиями, ни судом.** К материалам иных кандидатов отношение противоположное. Таким образом создается существенное неравенство кандидатов в ходе агитационной кампании.

Пример 34. В 1998 году в Москве проходили дополнительные выборы депутата Государственной Думы по Орехово-Борисовскому одномандатному избирательному округу № 197. Голосование было назначено на 12 апреля. Фаворитом московской власти был бывший директор Федеральной пограничной службы генерал А.И. Николаев, но среди кандидатов были другие известные политики. О том, как была организована агитационная кампания, можно судить по газете «Южный округ» (совместное издание Правительства Москвы и газеты «Московская правда», распространялась бесплатно на всей территории избирательного округа). В целом в четырех номерах материалы о Николаеве заняли примерно в три раза больше газетной площади, чем материалы о всех остальных 13 кандидатах, вместе взятых. Большинство материалов носили явно агитационный характер. Столкнувшись с тем, что московские власти оказывают явное предпочтение одному кандидату, семь кандидатов подали жалобу в суд. В ответ газета «Известия» привела мнение Николаева, который не считал созданное для него информационное преимущество нарушением закона: «Ведь я не прошу журналистов прийти, они сами приходят, потому что испытывают интерес ко мне и моей предвыборной платформе. Я благодарен прессе за то, что она делает то, что считает нужным. Что касается Лужкова, то как гражданин Москвы он действительно высказывался в мою поддержку. Почему у Лужкова не может быть своего взгляда?»³³

Пример 35. Результаты выборов в Государственную Думу 2003 года оспаривались в Верховном Суде РФ. Главным основанием в заявлении КППФ, партии «Яблоко» и семи граждан послужило неравенство партий на государственных теле- и радиоканалах. В частности, отмечалось, что на «1-м канале» информация об «Единой России» составляла 56%, то есть больше половины от всего того времени, которое было уделено партиям и блокам, участвовавшим в выборах (всего в выборах участвовали 23 партии и блока). На РТР и ТВЦ информация об «Единой России» составляла примерно треть. Другим основанием стало то, что в якобы информационных телевизионных материалах деятельность «Единой России» освещалась в основном позитивно, а деятельность других партий

³² Большаков С.В., Головин А.Г. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации. М.: Весь Мир, 2006. С. 110–118.

³³ Любарев А.Е. Выборы в Москве: опыт двенадцати лет. 1989–2000. М.: Столичный град, 2001. С. 227–229,

(и в первую очередь КПРФ) – в основном негативно. Фактически государственные телеканалы вели незаконную агитацию за «Единую Россию» и против КПРФ. Суд от отверг эти обвинения, сочтя их субъективными, и, кроме того, отметил, что заявители не доказали влияние указанных фактов на результаты выборов³⁴.

4.3. Административные избирательные технологии, связанные с печатными агитационными материалами

В отношении печатных агитационных материалов обычно действуют два вида административных технологий – помощь в осуществлении листовочной кампании для протезируемых кандидатов и создание препятствий для их соперников. Одним из инструментов для обеих технологий являются организации ЖКХ.

Закон предусматривает выделение органами МСУ специальных мест для размещения печатных агитационных материалов на территории каждого избирательного участка. Обычно эти места имеют площадь, явно недостаточную для размещения агитационных материалов всех участвующих в кампании кандидатов (особенно при совмещении нескольких выборов), к тому же эти места никак не защищены от вандализма. С другой стороны, закон разрешает размещать печатные агитационные материалы на зданиях, сооружениях и иных объектах только с согласия и на условиях собственников, владельцев указанных объектов.

Поскольку значительная часть объектов, удобных для размещения листовок (включая излюбленные объекты – фонарные столбы), находится в государственной или муниципальной собственности, согласие собственника получить практически невозможно, и размещенные на них листовки обычно оперативно удаляются работниками ЖКХ. Неоднократно фиксировалось и то, что работники ЖКХ уничтожают агитационные материалы «нежелательных» кандидатов даже там, где они не нарушают закон (в том числе в подъездах, извлекают их из почтовых ящиков), а также своими силами размещают агитационные материалы «желательных» кандидатов.

Также одной из административных технологий является размещение агитационных материалов протезируемых властью кандидатов в витринах магазинов и других хорошо посещаемых объектов. Обычно владельцев магазинов «просят» осуществить такое размещение, и они не в силах отказать, поскольку в той или иной степени зависят от администрации.

***Пример 36.** В начале избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы и мэра Москвы 1999 года штаб «Союза правых сил» обращался к руководству московского метрополитена с просьбой о размещении в метро своих агитационных материалов. И получили ответ, согласно которому «на территории Московского метрополитена не допустимо размещение политической рекламы». Однако ближе к концу кампании метрополитен получил от Московской городской избирательной комиссии разъяснение о том, что метрополитен имеет право размещать агитационные материалы. Об этом письме «узнал» только штаб блока «Отечество – Вся Россия», и за неделю до выборов все станции были оклеены большими плакатами этого блока. А Фонд информационной поддержки «Отечества» заплатил за это по минимальному тарифу: по 50 рублей за станцию. Другие участники выборов узнали о такой возможности, только увидев плакаты «Отечества», и уже не успели сделать то же самое³⁵.*

³⁴ Обеспечение открытости органов власти для граждан и юридических лиц / под ред. А.В. Иванченко. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2007. С. 62–108; Любарев А. Моя летопись выборов: 1989–2018. М.: Издательские решения, 2018. С. 268–279.

³⁵ Любарев А.Е. Выборы в Москве: опыт двенадцати лет. 1989–2000. М.: Стольный град, 2001. С. 265–266.

Еще более сильной административной технологией является *изъятие целых тиражей агитационных материалов* – либо во время их перевозки, либо прямо в типографии.

Пример 37. В ходе избирательной кампании по выборам в Государственную Думу 2007 года у «Союза правых сил» (СПС) было изъято большое количество агитационных печатных материалов, при этом изъятие значительной части материалов было признано судами незаконным. Часть материалов арестовывалось под предлогом проверки на их незаконность (поскольку штаб СПС предупреждал, что готовится вброс поддельных листовок якобы от их имени). Еще большая часть была арестована в типографии в рамках дутого уголовного дела против директора типографии о несоблюдении требований пожарной безопасности. Из судебных материалов можно было понять, что арестовано было около 17 млн экз., но еще немалая часть (около 14 млн экз.) осталась ненапечатанной из-за действий правоохранителей³⁶.

4.4. Административные избирательные технологии, связанные с предвыборными мероприятиями

Распространенной является технология, при которой мероприятие, формально не связанное с выборами, фактически превращается в агитационное благодаря тому, что в нем принимает участие один из кандидатов, либо на нем проводится агитация в поддержку одного из кандидатов. Это могут быть собрания жителей, формально посвященные обсуждению текущих вопросов, родительские собрания в школах, различные праздники или концерты. Зачастую такие мероприятия специально устраиваются с завуалированной агитационной целью.

В 2002 году в закон было внесено положение, гласящее: «Предвыборная агитация и публичные выступления зарегистрированных кандидатов на мероприятии, финансируемом, организуемом или проводимом для населения органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными предприятиями и учреждениями допускаются только в случае, если об этом мероприятии были извещены все зарегистрированные кандидаты по данному избирательному округу и им была предоставлена возможность выступить на этом мероприятии». Это положение немного затруднило использование данной технологии, но не смогло ее полностью закрыть, поскольку его нетрудно обойти.

Такие технологии могут использоваться любыми кандидатами, но в основном они применяются в пользу административных кандидатов, поскольку мероприятия чаще всего проводятся государственными органами и организациями. Мероприятия же в пользу оппозиционных кандидатов легко могут быть пресечены, поскольку в них легко найти нарушение закона.

Пример 38. В ходе кампании по выборам в Государственную Думу 2016 года во Владимирской области прошел ряд мероприятий, организованных областной администрацией, в которых принимал участие кандидат от «Единой России» И.Н. Игошин – торжественное собрание, посвященное Дню строителя, торжественное открытие участка Лыбедской магистрали, торжественное открытие путепровода по Октябрьскому проспекту. В Ивановской области группа кандидатов от «Единой России» участвовала в областном Военно-патриотическом празднике «Открытое небо – 2016»³⁷.

³⁶ Любарев А. Моя летопись выборов: 1989–2018. М.: Издательские решения, 2018. С. 351–359.

³⁷ Кынев А., Любарев А., Максимов А. Как выбирала Россия – 2016. Результаты мониторинга избирательного процесса. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2017. С. 938, 948.

4.5. Участие государственных органов и должностных лиц в агитационной кампании

Участие государственных органов и должностных лиц в агитационной кампании может быть связано с несколькими аспектами. Во-первых, перед началом кампании и в ходе ее государственные органы начинают более активно использовать законодательный и регуляторный ресурс для принятия популярных решений, стремясь тем самым увеличить поддержку избирателями правящей партии и инкубентов. Во-вторых, усиливается пропаганда деятельности органов власти. В-третьих, должностные лица могут принимать непосредственное участие в предвыборной агитации – иногда на законных основаниях, но часто – незаконно.

Самих должностных лиц можно отнести к трем разным группам. К первой группе мы относим тех, кто участвует в выборах, реально претендуя на избрание. К ним относятся инкубенты (президент, губернаторы, мэры, депутаты), идущие на новый срок. Вторая группа – это «паровозы», то есть должностные лица, стоящие во главе партийных списков или их территориальных групп, но не собирающиеся становиться депутатами. Третья группа – должностные лица, не участвующие в качестве кандидатов в избирательной кампании, но прямо или косвенно агитирующие за какого-либо кандидата или за какую-либо партию.

4.5.1. Использование законодательного и регуляторного ресурса

Органы власти могут перед началом кампании и в ее ходе принимать законы и иные акты, которые призваны способствовать повышению популярности правящей партии или конкретных руководителей. На федеральном уровне это может быть повышение пенсий и пособий, выделение денег на какие-то социальные программы. На местном уровне такими действиями могут оказаться начало строительства каких-то нужных населению объектов, или, напротив, окончание какого-либо долгостроя.

Здесь важно то, что *подобные действия осуществляются не непрерывно в течение всего срока полномочий органа или должностного лица, а лишь в определенные моменты избирательного цикла*. После завершения избирательной кампании эти действия могут сменяться на противоположные, например, на повышение пенсионного возраста, введение новых ограничений и запретов.

К таким технологиям можно отнести также распространение со стороны лиц, близких к администрации, слухов о готовящихся непопулярных мерах, которые затем оперативно опровергаются должностными лицами, заверяющими, что ничего подобного они не допустят.

Пример 39. Во время избирательной кампании по выборам в Московскую городскую Думу 2001 года появилась информация о новой инициативе Правительства Москвы: с нового года всем жителям города предлагалось оплачивать жилищно-коммунальные услуги в размере 100%. А незадолго до выборов выяснилось, что депутаты уговорили Лужкова от этой затеи отказаться. Это повысило популярность действующих депутатов, большинство из которых баллотировались на новый срок при поддержке мэрии³⁸.

4.5.2. Пропаганда деятельности органов власти

В принципе, органы власти должны непрерывно заниматься пропагандой своей деятельности и популяризацией принимаемых ими решений. Однако часто в период избирательной кампании эта пропаганда заметно усиливается. Публикуются отчеты, появляются большие плакаты – разумеется, оплаченные из бюджета, но нацеленные на повышение популярности главы или правящей партии.

³⁸ Любарев А. На «столичном» уровне // Выборы. Законодательство и технологии. 2002. № 1. С. 28–33.

Довольно распространенной технологией также является агитация, в ходе которой **партия, находящаяся у власти, приписывает все достижения действующей власти исключительно себе** – даже тогда, когда сама партия с соответствующими инициативами не выходила, а просто ее депутаты поддерживали инициативы исполнительного органа вместе с депутатами от других партий.

Пример 40. В ходе избирательной кампании по выборам в Государственную Думу 2011 года было обращено внимание на сходство предвыборных плакатов «Единой России» (оплаченных из ее избирательного фонда), плакатов «социальной рекламы» мэрии Москвы и плакатов Московской городской избирательной комиссии (оплаченных из бюджета). Благодаря этому сходству возник кумулятивный эффект, и «Единая Россия» усилила свое информационное присутствие. В ответ на критику мэр Москвы С.С. Собянин заявил: «Зачем лукавить? Конечно же, мы не стоим отдельно от партии и политики. Когда говорим о “Единой России”, подразумеваем, что в масштабах Москвы власти городская и партийная, по сути, выступают в одном лице... Было бы странно, если бы у партии власти оказались свои лозунги, а у городской администрации – другие»³⁹.

4.5.3. Агитация со стороны должностных лиц

Должностные лица, являющиеся кандидатами, имеют право вести предвыборную агитацию в свою пользу и/или, если они входят в состав партийного списка, в пользу этого списка. При этом до 2005 года они были обязаны после регистрации в качестве кандидата уходить в предвыборный отпуск. Это требование в некоторой степени снижало их возможности использовать в ходе агитации преимущества своего должностного положения, но не лишало таких возможностей совсем. После 2005 года обязанность уходить в предвыборный отпуск сохранилась за государственными служащими (часто не обладающими серьезным административным ресурсом), но от нее были освобождены лица, занимающие государственные должности (такие как министры, губернаторы и т.п.). И хотя закон формально запрещает им вести агитацию с использованием преимуществ должностного положения, этот запрет они легко обходят, поскольку избирательные комиссии и суды обычно не видят в их действиях использования преимуществ.

Обычно должностные лица в период избирательной кампании заметно увеличивают частоту своих поездок по вверенной им территории, встреч с людьми (которые по совместительству являются их избирателями), публичных выступлений, разрезания ленточек и прочих пиар-акций. В большинстве случаев такие действия не считаются агитационными мероприятиями, хотя их агитационная цель чаще всего очевидна.

Пример 41. На конец декабря 2003 года в Москве был запланирован пуск первой линии легкого метро. 7 декабря 2003 года предстояло голосование по выборам депутатов Государственной Думы и мэра Москвы. Учитывая это, на 5 декабря был назначен пуск пробного поезда. На это рядовое мероприятие пришел находившийся в предвыборном отпуске Ю.М. Лужков (кандидат в мэры и третий номер списка «Единой России» на выборах в Государственную Думу) в качестве мэра, полномочия которого он не должен был в этот день исполнять. Этот пробный пуск и участие в нем Лужкова широко показывали по телевидению⁴⁰.

Должностные лица, не являющиеся кандидатами, не имеют права вести агитацию при исполнении ими должностных обязанностей. Однако нередко они это делают,

³⁹ Федеральные, региональные и местные выборы в России 4 декабря 2011 года. Аналитический доклад. М.: ГОЛОС, 2012. С. 107–109; Любарев А. Где кончается ЦИК и начинается «Единая Россия»? (<http://lyubarev.narod.ru/elect/echo/831438.htm>).

⁴⁰ Обеспечение открытости органов власти для граждан и юридических лиц / под ред. А.В. Иванченко. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2007. С. 91.

нарушая закон, в расчете, что никто не осмелится сообщить о нарушении, или избирательные комиссии и суды не признают это нарушением. Фиксировалось множество случаев, когда должностные лица собирали своих подчиненных и давали им указания помогать определенному кандидату или определенной партии, а те делали то же самое в отношении своих подчиненных – и так до самого низа. В ряде случаев эти факты становились достоянием общественности, и иногда должностные лица, особенно явно нарушавшие закон, наказывались.

4.5.4. Технология «паровозов»

Технология «паровозов» заключается в том, что во главе партийного списка и/или его территориальной группы оказываются лица, которые не собираются становиться депутатами. Это могут быть просто медийные персоны (артисты, спортсмены и т.п.), но гораздо чаще в данной роли выступают должностные лица. У КПРФ и ЛДПР на региональных выборах в качестве «паровозов» нередко используются депутаты Государственной Думы. У «Единой России» на федеральных и региональных выборах «паровозами» становятся главным образом губернаторы и министры, в меньшей степени мэры. После выборов такие кандидаты отказываются от получения мандатов, и их мандат достается кандидатам, стоящим в списке позади них.

Технология эта возникла еще в 1990-х годах, но тогда имели место единичные случаи. Так, в 1995 году у движения «Наш дом Россия» от мандатов отказались занимавшие первое и второе места в списке председатель Правительства РФ В.С. Черномырдин и актер и режиссер Н.С. Михалков. У КПРФ от мандата отказался занимавший в списке третье место председатель Законодательного собрания Кемеровской области А.М. Тулеев. В 1999 году у блока «Медведь» от мандата отказался министр С.К. Шойгу, возглавлявший список блока, у блока «Отечество – Вся Россия» – мэр Москвы Ю.М. Лужков и губернатор Санкт-Петербурга В.А. Яковлев, занимавшие в списке второе и третье места, у КПРФ – губернатор Тульской области В.А. Стародубцев, стоявший в списке на третьей позиции.

С 2003 года эта технология стала применяться «Единой Россией» в массовом масштабе. В той кампании у «Единой России» от мандатов отказались 37 кандидатов, в том числе занимавшие второе, третье и четвертое места в общефедеральной части С.К. Шойгу, Ю.М. Лужков и М.Ш. Шаймиев. Остальные 34 кандидата входили в первые тройки региональных групп: 24 занимали первые места, 7 – вторые и 3 – третьи. Большинство «отказников» (29) занимали должности главы региона, среди остальных – федеральный министр, первый заместитель полпреда Президента РФ в федеральном округе, два председателя законодательного органа государственной власти субъекта РФ, мэр областного центра, ректор университета и два руководителя крупных предприятий. Еще от одного мандата отказался кандидат из списка КПРФ.

В 2007 году от получения мандатов отказались 132 кандидата: 116 у «Единой России» (в том числе Президент РФ, 4 члена Правительства РФ и 63 главы региона), 9 у «Справедливой России», 4 у КПРФ и 3 у ЛДПР.

В 2011 году таких кандидатов было 111, из них 99 у «Единой России», восемь у КПРФ и четыре у «Справедливой России».

В 2016 году «паровозов» стало меньше: тогда от получения мандатов отказался 31 кандидат – 25 у «Единой России» (в том числе председатель Правительства и 19 глав регионов), пять у КПРФ (в т.ч. губернатор и мэр) и один у «Справедливой России».

В 2021 году масштаб использования данной технологии вновь вырос: общее число «отказников» составило 88, в том числе 82 у «Единой России» (из 126 мест, полученных по списку партии, то есть почти $\frac{2}{3}$ от числа избранных по пропорциональной системе депутатов-единороссов). Отметим, что среди них четыре из пяти кандидатов, составлявших общефедеральную часть списка этой партии и лидеры 49 региональных групп из 57 – они «уступили» свои места другим.

Начиная с 2004 года технология «паровозов» стала применяться и на региональных выборах – во главе списков «Единой России» вставляли главы регионов. С 2006 года участие главы региона в качестве первого номера списка «Единой России» стало правилом, а неучастие – исключением. В некоторых кампаниях технология «паровозов» приобретала массовый характер: так, на выборах в Московскую городскую Думу 2005 года у «Единой России» от мандатов отказались не только мэр Москвы Ю.М. Лужков, но и лидеры 10 из 15 территориальных групп (три депутата Государственной Думы, три префекта, министр городского правительства, начальник окружного управления образования и два ректора).

Технология «паровозов» критикуется по многим позициям. Ее считают прямым обманом избирателей, поскольку значительная часть избирателей голосует за партийный список исходя из поддержки входящих в этот список личностей и при этом далеко не все избиратели знают и понимают, что указанные кандидаты не собираются становиться депутатами. В результате их отказа от мандатов эти мандаты зачастую достаются кандидатам, которые не фигурируют в избирательном бюллетене, то есть о которых большинство избирателей не имеет представления.

В соответствии с законом каждый кандидат в депутаты в своем заявлении о согласии баллотироваться дает обязательство в случае избрания прекратить деятельность, несовместимую с депутатским статусом. Для должностных лиц это означает отказ от занимаемых ими должностей. Таким образом, должностные лица, давая согласие стать кандидатами, но не собираясь становиться депутатами, заранее планировали нарушить данные ими обязательства. Такое нечестное поведение подрывает доверие граждан к государственным институтам и наносит ущерб легитимности выборов.

Участие в выборах высокопоставленного должностного лица неизбежно приводит к использованию им в целях избрания публичных ресурсов: возможность принятия решений, способствующих повышению популярности партии, в списке которой должностное лицо состоит; косвенная агитация за данную партию под видом освещения деятельности должностного лица, причем данное лицо часто в агитационных целях увеличивает частоту информационных поводов для такого освещения (учащаются поездки, мероприятия с его участием и т.п.); наконец, злоупотребление административным ресурсом в виде использования в агитации подчиненных и зависимых лиц, транспортных и других государственных средств.

4.6. Административные технологии, связанные с финансированием избирательной кампании

В 1990-е годы административному ресурсу часто противостоял финансовый ресурс той или иной оппозиционной группировки. Однако впоследствии бизнес (особенно крупный) стал сильнее зависеть от государственных органов. В результате бизнесмены стали в основном бояться финансировать оппозицию, особенно радикальную. Одновременно администрация стала фактически принуждать бизнесменов финансировать «партию власти» и ее кандидатов.

Если на выборах в Государственную Думу 2003 года по объему расходов лидировал «Союз правых сил», то в 2007 году консолидированный фонд «Единой России» примерно вдвое превышал соответствующие фонды ЛДПР и «Справедливой России» и примерно в семь раз – фонд КПРФ. У остальных партий фонды были еще меньше. В 2011 году разрыв с ЛДПР и «Справедливой России» был уже почти трехкратный, и в целом консолидированный фонд «Единой России» оказался примерно равен сумме фондов остальных шести партий. А по объему пожертвований со стороны юридических лиц «Единая Россия» опережала ЛДПР в 3,5 раза, «Справедливую Россию» в 4 раза, и суммарные пожертвования шести партиям в 1,5 раза.

5. Использование административного ресурса при голосовании и подсчете голосов избирателей

5.1. Принуждение или стимулирование избирателей к участию в голосовании

Избирательное законодательство провозглашает, что участие граждан в голосовании является добровольным, а их принуждение к участию в голосовании не допускается. Тем не менее, принуждение избирателей к участию в голосовании является довольно распространенной административной технологией.

До 2007 года в большинстве выборов (исключением могли быть муниципальные выборы) использовался порог явки, то есть выборы должны были признаваться несостоявшимися, если явка не достигала установленного законом порога (в разное время на разных выборах порог составлял 50%, 25%, 20% и др.). Таким образом, низкая явка могла привести к срыву выборов, из-за чего приходилось проводить повторные выборы и тратить на них бюджетные деньги. Поэтому часто принуждение избирателей к голосованию мотивировалось стремлением не допустить срыва выборов.

Однако и после отмены в конце 2006 года порога явки эта административная технология сохранилась. Одним из ее побудительных мотивов осталось стремление повысить явку, поскольку принято считать, что чем выше явка, тем легитимнее выборы. В наибольшей степени это касается президентских выборов, результат которых в последние десятилетия оказывается в большой степени predetermined, и для президентской администрации показатель явки играет важную роль, влияющую на легитимность выборов.

Для большинства других выборов в последнее время характерна скорее «сушка явки», то есть сознательные действия на понижение активности избирателей. Однако, как это ни парадоксально, *«сушка явки» вполне сочетается с принуждением к участию в голосовании*. Дело в том, что представители власти заинтересованы в голосовании конформистки настроенных или зависимых от администрации избирателей и одновременно не заинтересованы в голосовании оппозиционно настроенных избирателей. Поэтому обычно используются технологии, способствующие явке на выборы первых и неявке последних. Решение обеих задач приводит к повышению результата административных кандидатов.

Принуждение к участию в голосовании применяется не ко всем избирателям, а только к зависимым – в первую очередь к работникам бюджетных организаций. Однако если администрация действует через работодателей, то круг зависимых избирателей оказывается довольно большим. Значительная часть работодателей сильно зависима от администрации, а их работники – от работодателей. Сильно зависят от администрации обычно также сельские жители, особенно в небольших деревнях с плохими коммуникациями.

Другая часть зависимого населения – пенсионеры, обслуживаемые социальными работниками. Наконец, наиболее зависимые люди – находящиеся в воинских частях, в больницах, пансионатах для инвалидов и престарелых, а также в СИЗО.

Пример 42. На заседании ЦИК России 20 декабря 2017 года рассматривалась жалоба одного наблюдателя на голосование в Клинском доме-интернате для престарелых и инвалидов на выборах в городском округе Клин (Московская область), прошедших 17 декабря. На представленном видео было видно, как члены УИК в коридоре выдавали пачки бюллетеней сотруднице интерната, она заходила с ними в комнаты, выходила оттуда с заполненными бюллетенями и опускала их в переносной ящик. Нарушения закона были налицо, но самым интересным было обсуждение. Все оно строилось на том, что пожилые люди имеют конституционное право голосовать. Но не учитывалось, что они также имеют конституционное право не голосовать. Не акцентировалось

внимание на контрасте: в целом явка по городу составила 21%, а в интернате голосовали все подряд. Наблюдатель, подавший жалобу, утверждал, что те жители интерната, которых он видел, не понимали смысла происходившего. И возникал естественный вопрос: неужели те старики, кто не хочет видеть даже членов УИК с ПРГ, готовы осознанно голосовать, понимают, какие проходят выборы и кто на них баллотируется?⁴¹

Технологии принуждения избирателей к участию в голосовании разнообразны.

Во-первых, их можно разделить по их связи с самим голосованием. Здесь возможны такие варианты:

1) от избирателя требуют проголосовать определенным образом, при этом такое требование сопровождается контролем (или угрозой контроля) за личным волеизъявлением. От избирателя могут требовать сфотографировать бюллетень, могут требовать показать бюллетень перед его опусканием в урну (такое бывает в сельской местности, где нет независимых наблюдателей), могут требовать поставить значок определенной формы. Бывают и случаи, когда за избирателя просто заполняют бюллетень представители администрации. Впрочем, иногда достаточно просто обмануть избирателя, сказав ему, что его голосование каким-то образом станет известно. Технология эта получает новый толчок в связи с развитием дистанционного электронного голосования, при котором у избирателей не может быть уверенности, что его волеизъявление не станет известным;

2) также требуется проголосовать определенным образом, но контроль осуществляется за коллективным волеизъявлением – то есть оцениваются итоги голосования на всем избирательном участке. Такие технологии могут применяться к голосованию, например, одной деревни или группы деревень (с угрозой экономических санкций в отношении всей деревни в случае «неправильного» голосования), воинской части, больницы, пансионата и т.п. Такая же технология может использоваться в случае возможности голосования по открепительным удостоверениям или по месту нахождения, когда работников предприятия могут принуждать голосовать на определенном избирательном участке. С введением многодневного голосования для принуждения к голосованию на удобном для контроля со стороны работодателя избирательном участке появились новые возможности: теперь работников предприятий могут заставлять голосовать в пятницу, то есть в рабочий день – на избирательном участке около предприятия;

3) без требования о голосовании определенным образом. Здесь администрацию больше волнуют показатели явки, чем итоги голосования, и делается расчет на то, что послушные избиратели и без принуждения проголосуют за представителей власти (часто это происходит в условиях низкой конкуренции, когда представителям власти противостоят кандидаты с высоким антирейтингом, либо совсем неизвестные).

Пример 43. *Для региональных выборов 2020 года были рассчитаны коэффициенты корреляции результатов победителя (для губернаторских выборов) или «Единой России» (для выборов региональных парламентов) с досрочным голосованием (в пятницу и субботу) и голосованием на участке в день голосования. В большинстве регионов получилась значимая положительная корреляция между голосованием за победителя (а победителем во всех случаях был инкубент) и досрочным голосованием (в пятницу и субботу), а значимая положительная корреляция с голосованием на участке в воскресенье получилась в небольшом числе регионов. Это*

⁴¹ Любарев А. Впечатления от заседания ЦИК 20 декабря 2017 года (<https://lyubarev.livejournal.com/35860.html>).

*означает, что административный ресурс в большей степени действовал в отношении досрочного голосования*⁴².

Технологии принуждения и стимулирования можно разделить по степени жесткости:

1) жесткое принуждение с контролем за участием в голосовании. Для контроля могут использоваться разные методы, в том числе упомянутое выше принуждение к голосованию на определенных участках, где таких избирателей отмечают контролеры от работодателя; бывают и случаи, когда члены участковой комиссии выдают избирателем что-то, подтверждающее их участие;

2) отдельной (полужесткой) формой принуждения можно считать приход к избирателю, который сам не подавал заявку на выездное голосование, в его квартиру или в больничную палату членов УИК с переносным ящиком для голосования. Избирателя могут без его ведома и/или без его ясно выраженного желания записать на выездное голосование социальные работники, медицинские работники и иные лица. Отказаться от голосования в таких случаях психологически довольно трудно;

3) мягкое принуждение – избирателям настойчиво рекомендуют принять участие в голосовании, но не грозят карами за непослушание. Такая технология часто имеет двойную цель: конформистски настроенные избиратели послушно приходят на избирательные участки и голосуют за представителей власти, а оппозиционно настроенные нередко решают назло власти не участвовать в выборах;

4) *стимулирующие технологии*, когда реального принуждения нет, а избирателей привлекают на избирательные участки вкусными пирожками, продажей товаров по льготным ценам, оказанием различных услуг (например, медицинских) бесплатно или по льготным ценам, лотереями с привлекательными выигрышами. В отличие от технологий принуждения, эта действует не только на зависимых избирателей, а в основном на аполитичных граждан.

*Пример 44. На выборах губернатора Свердловской области 10 сентября 2017 года в ряде городов области проводилась лотерея. Согласно экспертному анализу, лотерея сыграла существенную роль, так как явка на территории, где она проводилась, выросла по сравнению с 2016 годом на 7,3%, в то время как на территориях, где ее не было, явка снизилась на 8,2%*⁴³.

5.2. Фальсификации в процессе голосования

5.2.1. Вброс бюллетеней в стационарный ящик для голосования

Вброс бюллетеней в стационарный ящик для голосования является одним из наиболее явных и наглых способов фальсификации. Поэтому он используется там, где все члены УИК либо в сговоре, либо зависимы от председателя УИК или иного начальника, когда есть уверенность, что они не сообщат о преступлении. Другой вариант: вброс осуществляется в момент отсутствия большинства членов УИК, например, когда их специально уводят в другое помещения для принятия пищи.

Пример 45. На выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга 11 марта 2007 года на территории № 16 от наблюдателей с нескольких участков поступили жалобы о том, что группа мужчин (числом до 10) заходила в помещение участка, оттесняла наблюдателей от стационарного ящика, обступала ящик, а председатель УИК в это же время вскрывал крышку ящика и бросал туда пачку бюллетеней, после чего опечатывал ящик. Позже анализ показал, что на 10 участках этой территории по официальным данным явка составила от

⁴² Итоги общественного наблюдения за выборами в единый день голосования 13 сентября 2020 года (<https://golosinfo.org/articles/144816#2-2>).

⁴³ Кынев А., Любарев А., Максимов А. Российские выборы–2017: преемственность и изменение практик между двумя федеральными кампаниями. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2018. С. 411.

68,6 до 75,3%, в то время как на остальных 25 участках она была всего от 29,8 до 44,0%. На этих же 10 участках у «Единой России» оказалось от 62,5 до 73,0% голосов, в то время как на остальных участках – от 19,5 до 46,3%. «Справедливая Россия» потребовала пересчета голосов на этих 10 участках, однако горизбирком решил, что для пересчета нет оснований⁴⁴.

Вброс должен сопровождаться **фальсификацией в списке избирателей**: за определенное количество не пришедших избирателей, равное числу вброшенных бюллетеней, в списке ставятся фальшивые подписи. Иногда в списке заранее каким-то образом могут пометить избирателей, про которых известно, что они не придут. Чаще всего подписи ставят в конце голосования. Возможен также вариант, когда подписи не ставят, а просто неправильно считают их число в списке, чтобы оно получилось не меньше, чем число бюллетеней в ящиках.

Отметим, что вброс возможен и на следующей стадии. Так, фиксировались случаи, когда вброс пачки бюллетеней осуществлялся в момент высыпания бюллетеней из стационарного ящика.

5.2.2. Вброс бюллетеней при выездном голосовании

Выездное голосование осуществляют по правилам два члена УИК в присутствии двух наблюдателей, но возможны исключения, так что число участников может быть в реальности меньше четырех. Если между этими лицами возникает сговор, они могут вбросить часть бюллетеней в переносной ящик для голосования (или в заменяющие их крафт-пакеты) вместо реальных избирателей и затем подделать их подписи.

5.2.3. Голосование лиц, не являющихся избирателями данного участка

Боле скрытой технологией вброса бюллетеней является голосование лиц, не являющихся избирателями данного участка. Эти лица получают бюллетень у членов УИК, расписываются в его получении вместо избирателя, значащегося в списке, и опускают его в урну. Наблюдатель, скорее всего, подвоха не заметит.

Обычно такие лица обходят большое число УИК. Данная технология часто называется «каруселью» (хотя изначально этим термином назвалась иная технология, используемая часто неадминистративными кандидатами), более точный термин – «**круизное голосование**».

5.2.4. Подмена или вброс бюллетеней при досрочном или многодневном голосовании

При досрочном или многодневном голосовании появляются дополнительные возможности для фальсификаций. Во-первых, досрочное голосование происходит в течение длительного времени, и присутствуют при его проведении не все члены УИК, а небольшая часть членов. А кандидатам и партиям, заинтересованным в контроле за проведением голосования, трудно обеспечить контроль в течение всего времени голосования.

***Пример 46.** На выборах депутатов муниципального Собрания в районе Хорошево-Мневники г. Москвы в мае 2004 года наблюдатели вели хронометраж. 7 мая до начала наблюдения, за 2 ч. 45 мин., успели «проголосовать» 120 человек, затем за два часа наблюдения проголосовали 35 человек. Затем наблюдателю по каким-то причинам пришлось сделать перерыв в наблюдении продолжительностью 50 мин, в течение которого проголосовали еще 60 человек (меньше минуты на избирателя). После повторного появления в ТИК наблюдателя поток голосующих иссяк⁴⁵.*

⁴⁴ Любарев А.Е., Бузин А.Ю., Кынев А.В. Мертвые души. Методы фальсификации итогов голосования и борьба с ними. М., 2007. С. 61, 138.

⁴⁵ Бузин А.Ю. Московские муниципальные выборы 2004 года: история фальсификации. М.: РДП «Яблоко», 2005. С. 80–83.

Во-вторых, бюллетени приходится хранить в течение нескольких ночей, и потому они подвергаются риску быть подмененными, а также есть риск вброса в ночное время.

Пример 47. На выборах в муниципальном образовании Академическое Санкт-Петербурга в мае 2005 года досрочно проголосовало 6654 человека, а в день голосования – только 3781 человек. При этом фиксировалось, что в помещении избирательной комиссии муниципального образования по ночам не раз горел свет. Утром в день основного голосования один из членов этой комиссии обнаружил, что на конвертах с бюллетенями досрочного голосования стоят не его подписи, а подделанные. А среди победителей в пятимандатном округе оказались два кандидата, которые не вели кампанию, не были известны в округе, и также их фамилии не фигурировали в памятках, которые вручались вместе с продуктовыми наборами. Эксперты отмечали: «Избиратели в день голосования голосовали за одних кандидатов; избиратели, голосовавшие досрочно, по “подсказке” голосовали за других; но победителями оказались третьи». Они обращались в ЦИК, но ЦИК не увидела нарушений⁴⁶.

5.3. Фальсификации в процессе подсчета голосов

Прежде чем говорить о фальсификациях на этой стадии, следует отметить, что избирательное законодательство предусматривает четкий порядок действий при подсчете голосов. В законе описана последовательность стадий подсчета, содержатся требования, чтобы все действия по подсчету были видны и понятны членам УИК и наблюдателям. В частности, должны демонстрироваться и оглашаться содержание каждого бюллетеня, подсчет бюллетеней должен производиться путем переключивания.

Нарушения этих правил довольно широко распространены, и вышестоящие избирательные комиссии к этим нарушениям относятся весьма лояльно, в отличие от нарушений со стороны кандидатов и наблюдателей. Эти нарушения могут быть продиктованы простым желанием закончить подсчет побыстрее, или просто проистекать из правового нигилизма. Но **часто нарушения процедуры подсчета голосов делаются сознательно с целью затруднить для наблюдателей (а также тех, кто наблюдает за подсчетом через трансляцию видеокamer) выявление фальсификаций.**

Пример 48. На президентских выборах 2018 года автор данной статьи наблюдал по прямой трансляции в Интернете подсчет голосов на одном из избирательных участков в Тюменской области. Можно было видеть, что комиссия нарушила порядок подсчета голосов: она не считала бюллетени, поданные за Путина. Общее число бюллетеней, извлеченных из стационарного ящика (как и число выданных бюллетеней), было подсчитано неправильно, а затем число голосов за Путина было в нарушение закона определено путем вычитания из неправильно подсчитанного числа бюллетеней в стационарном ящике числа голосов за других кандидатов и числа недействительных бюллетеней. Позднее этот вывод подтвердился при просмотре волонтерами видеозаписей. По нашим данным число принявших участие в голосовании и число голосов за Путина были завышены на 235–243⁴⁷. Информация об этом была доведена до председателя ЦИК в рамках работы Экспертно-консультационной группы. ЦИК заниматься расследованием не стала.

⁴⁶ Покровская О.Л., Рыбаков Н.И. Нарушения избирательного законодательства при проведении досрочного голосования // Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: Материалы международной конференции / Под ред. А.В. Иванченко, А.Е. Любарева. М.: Аспект Пресс, 2006. С. 314–318.

⁴⁷ Любарев А. Моя летопись выборов: 1989–2018. М.: Издательские решения, 2018. С. 569–571; Юрасова Т. Гибридная явка // Новая газета, 10.09.2018.

Фальсификации могут осуществляться в процессе сортировки бюллетеней, когда бюллетени с отметками за одного кандидата кладутся в пачку другого. Другой способ фальсификаций – неправильный подсчет голосов в одной или нескольких пачках. Еще один вариант – превращение части бюллетеней в недействительные путем проставления в них дополнительных отметок. Наконец, возможно и заполнение итогового протокола данными, не соответствующими результатам подсчета.

Пример 49. На выборах депутатов Государственной Думы и Законодательного Собрания Санкт-Петербурга 18 сентября 2016 года на участке № 2123 член УИК А.А. Молдавский добился того, что ему позволили подсчитать бюллетени в соответствии с требованиями закона, то есть путем переключивания. Однако далее в помещение избирательного участка вошли несколько мужчин спортивного телосложения, которые блокировали А.А. Молдавского, в то время как председатель УИК начала лихорадочно упаковывать бюллетени. Итоговые протоколы в зоне видимости камер не заполнялись и не подписывались. Результаты подсчета бюллетеней, зафиксированные А.А. Молдавским, не совпали с официальными итогами голосования ни по одной позиции⁴⁸.

5.4. Использование административного ресурса после оформления итогового протокола

Значительная часть фальсификаций на практике осуществляется уже после оформления в УИК итогового протокола. Это происходит обычно из-за того, что вышестоящую комиссию (читай – администрацию) не удовлетворяют итоги голосования на участке. Здесь также могут быть разные технологии, и фальсификации могут осуществляться на разных стадиях подведения итогов голосования.

Один из вариантов – *участковую комиссию заставляют изменить протокол*. Она к этому времени может еще не разойтись, или ее заново собирают (часто в неполном составе и без наблюдателей). И протокол оформляется заново, обычно без какого-либо пересчета голосов. По закону в этом случае на протоколе должно быть указано «Повторный» или «Повторный подсчет голосов». Иногда это делается (особенно если наблюдателям уже выдана копия первичного протокола), иногда и этой нормой пренебрегают.

Закон предусматривает, что нарушение порядка составления повторного протокола (в том числе неизвещение о его составлении лиц, присутствовавших при составлении первичного протокола) является основанием для признания этого протокола недействительным. Однако в судебной практике эта норма практически не применяется, и суд принимает любые (даже нелепые) объяснения причин составления повторного протокола и неизвещения наблюдателей.

Пример 50. На выборах в Государственную Думу 2016 года представители КПРФ и «Справедливой России» обратились в Следственный комитет с жалобой – они обнаружили расхождения между официальными данными и копиями протоколов по 9 избирательным участкам Смоленска. Во всех случаях в официальных данных результаты «Единой России» оказались выше. В ходе следственных действий факты переписывания протоколов были подтверждены, но их объяснили тем, что после подписания протоколов и выдачи их копий были обнаружены ошибки. Так, в одном случае (УИК № 568) утверждалось, что пакет с бюллетенями порвался, бюллетени высыпались, и их после этого решили пересчитать заново. В другом случае (УИК № 606) отмечалось, что протокол из-за каких-то ошибок не прошел в ГАС «Выборы», после чего в УИК произвели

⁴⁸ Кынев А., Любарев А., Максимов А. Как выбирала Россия – 2016. Результаты мониторинга избирательного процесса. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2017. С. 1032–1033.

пересчет. При этом при проведении пересчета наблюдатели не присутствовали, и некоторые члены УИК не подписывали повторный протокол. В возбуждении уголовного дела было отказано с формулировкой: «При подсчете процента расхождения голосов по политическим партиям г. Смоленска установлена их малозначительность, что не повлекло сколь угодно значительного искажения итогов голосования и не представляет общественной опасности»⁴⁹.

Достаточно часто протокол вообще не возвращается в УИК, а заново оформляется в ТИК (или иной вышестоящей комиссии, принимающей протоколы УИК), при этом подделываются подписи большинства членов комиссии. После этого данные нового протокола вводятся в ГАС «Выборы». Не исключена возможность и внесения в ГАС «Выборы» данных, отличающихся от данных протокола, без изменения самого протокола.

Возможны изменения протокола и на более поздней стадии – уже после внесения его данных в ГАС «Выборы». Иногда это делается без каких-либо серьезных обоснований и без принятия официального решения какой-либо избирательной комиссии.

Пример 51. *После муниципальных выборов, прошедших в московском районе Крылатское 14 марта 2004 года, ТИК (выполнявшая функции избирательной комиссии муниципального образования) изменила итоги голосования в трехмандатных округах № 3 и 4. 16 марта независимые кандидаты застали нескольких членов ТИК за вскрытием избирательной документации УИК. 18 марта ТИК заявила, что «были допущены ошибки при подсчете голосов», и представила новые, переписанные протоколы УИК, которые изменяли состав избранных кандидатов по этим округам. При этом одна из УИК в полном составе подписала заявление о том, что упаковки с избирательной документацией вскрывались без ее ведома. В результате возмущения кандидатов итоги голосования по обоим округам были признаны недействительными (по одному – судом, по другому – ТИК), хотя кандидаты требовали определить результаты выборов по первичным протоколам. Виновные остались безнаказанными. Когда на повторных выборах 16 мая 2004 года вновь победили «неудобные» кандидаты, ТИК вновь признала результаты выборов недействительными на основании неизвестно откуда всплывших заявлений. Третий этап выборов прошел в апреле 2005 года, на этот раз они были сфальсифицированы на этапе досрочного голосования⁵⁰.*

Пример 52. *На выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга 4 декабря 2011 года аналитики зафиксировали динамику изменений предварительных итогов голосования. По их данным, существенная правка итогов происходила с 5 по 11 декабря, по ряду территорий результаты изменились кардинально, например, результат ЛДПР на территории № 43 изменился с 13,8 до 34,1%. При этом эти данные сильно отличались от итогов голосования за те же партии на одновременно проходивших выборах в Государственную Думу. Результатом этих изменений итогов голосования стала смена владельцев мандатов у КПРФ, ЛДПР, «Справедливой России» и «Яблока», при этом у «Справедливой России» мандат достался кандидату, незадолго до дня голосования выступившему против руководства партии, а у «Яблока»*

⁴⁹ Кынев А., Любарев А., Максимов А. Как выбирала Россия – 2016. Результаты мониторинга избирательного процесса. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2017. С. 1030.

⁵⁰ Бузин А.Ю. Московские муниципальные выборы 2004 года: история фальсификации. М.: РДП «Яблоко», 2005. С. 60–67.

мандаты получили два малоизвестных кандидата вместо более известных⁵¹.

Иногда инициируются жалобы (они могут быть формальными и не содержащими серьезных обоснований), и на основании этих жалоб производится (чаще имитируется) повторный подсчет голосов, приводящий к иным результатам (иногда при этом часть бюллетеней подменяется, изымается или делается недействительными).

Пример 53. На выборах в Законодательное Собрание Ленинградской области, прошедших 11 марта 2007 года, по предварительным итогам подсчета голосов «Союз правых сил» (СПС) получил 7,004% голосов, превысив заградительный барьер всего на 17 голосов. Однако 14 марта, на третий день после дня голосования, была подана жалоба ЛДПР, которая, по мнению представителей СПС, была не обоснована и оформлена с нарушением закона. Тем не менее, на основе данной жалобы ТИК Выборгского района приняла решение о пересчете голосов на 10 избирательных участках, относящихся к трем одномандатным округам (на ТИК были возложены полномочия трех ОИК). По результатам этого пересчета число действительных бюллетеней сократилось на 35 за счет 29 бюллетеней, ранее засчитанных СПС, и 6 бюллетеней, ранее засчитанных другим партиям. После этого доля голосов за СПС снизилась до 6,997%, и партия не получила мандатов⁵².

Пример 54. На выборах мэра подмосковного города Жуковский, прошедших 1 марта 2009 года, победу одержал И.К. Новиков. Он получил 14388 голосов, а его соперник, действующий глава города А.П. Бобовников – 12700 голосов. Данные уже были введены в ГАС «Выборы», но в последний момент перед определением результата выборов в ТИК начали поступать жалобы о нарушениях на 7 избирательных участках (из 34) – там, где у Новикова было значительное преимущество. Жалобы носили сомнительный характер. ТИК без серьезной проверки по этим жалобам приняла решение признать итоги голосования на этих участках недействительными, и в результате Бобовников был признан победителем с 10646 голосами против 10328 голосов у Новикова⁵³.

Пример 55. На муниципальных выборах в Тимирязевском районе Москвы, прошедших 10 сентября 2017 года, первоначально претензий к подсчету голосов не было, в том числе у присутствовавшей там кандидата от «Единой России» М.В. Москвиной. Однако в ТИК результаты в ГАС «Выборы» не были внесены. Вместо этого по жалобе кандидата от «Коммунистов России» (занявшего в округе 23-е место), не присутствовавшего на подсчете в УИК, ТИК Тимирязевского района приняла решение о пересчете голосов. Об этом решении не были уведомлены ни члены УИК с правом совещательного голоса, ни члены ТИК с правом совещательного голоса от оппозиционных кандидатов. Протоколы повторного подсчета никому из оппозиционных кандидатов или их представителей на руки выданы не были. В результате пересчета кандидат Москвина получила на участке 70 голосов, вместо 42, посчитанных на УИК. Получение ею дополнительных 28 голосов привело к

⁵¹ Любарев А. В Петербурге, вероятно, фальсифицировали итоги не только в пользу «Единой России» (<http://lyubarev.narod.ru/elect/echo/841066.htm>).

⁵² Иванченко А.В., Любарев А.Е., Бузин А.Ю., Кынев А.В., Скосаренко Е.Е., Сергеев А.А., Акаевич В.Г., Кривцов В.И. Мониторинг региональных избирательных кампаний 11 марта 2007 года. Бюллетень Национального центра демократических процедур, выпуск № 3, май 2007. С. 133.

⁵³ Бузин А.Ю. Российские выборы: изнутри, снаружи, сбоку. Записки негосударственного человека. М. : КнигИздат, 2020. С. 325.

тому, что она получила мандат вместо самовыдвиженца Ольги Смирновой. В итоге большинство в Совете депутатов перешло от команды Ю. Галяминой к «Единой России»⁵⁴.

Возможны и изменения итогов голосования через принятие судебного решения, при этом суд не всегда рассматривает дело непредвзято и объективно.

Пример 56. После выборов в парламент Карачаево-Черкесской Республики, прошедших 1 марта 2009 года, кандидат из списка КПРФ подал жалобу в республиканский избирком, но получил отказ. Позже он подал жалобу в городской суд Черкесска, и 23 марта, накануне открытия первой сессии нового созыва парламента, суд его жалобу удовлетворил. Основанием стала копия протокола по одному из участков Черкесска, где число голосов за «Патриотов России» было исправлено с 274 на 974. Суд, не пересчитывая бюллетени, принял решение уменьшить на 1000 число голосов за «Единую Россию» и увеличить число голосов за «Патриотов России» на 700, за КПРФ на 286 и за ЛДПР на 14. При этом число мандатов у всех партий не изменилось, но сразу у трех партий («Единой России», КПРФ и «Патриотов России») изменилось распределение мандатов внутри списков (поскольку списки были разбиты на территориальные группы), то есть у каждой из трех партий один мандат поменял своего владельца. По мнению источника из республики, эти замены были сделаны в интересах нового республиканского главы, увеличив число лично лояльных ему депутатов⁵⁵.

5.5. Фальсификации при дистанционном электронном голосовании

При использовании дистанционного электронного голосования (ДЭГ) ни само голосование, ни подсчет голосов невозможно контролировать. Реально такое голосование организуют не избирательные комиссии, а структуры исполнительной власти. В связи с этим к итогам ДЭГ общественность и политики проявляют вполне объяснимое недоверие.

Это недоверие усиливается из-за практики применения ДЭГ в Москве. В наибольшем масштабе этот эффект наблюдался на выборах депутатов Государственной Думы 2021 года по московским округам. В 8 округах из 15 на обычных участках победили представителями оппозиции. Однако все они в итоге проиграли выборы, поскольку на участках ДЭГ административные кандидаты получили значительно больше. В результате во всех 15 московских округах были избраны административные кандидаты.

При этом эксперты фиксировали различные аномалии, которые могут свидетельствовать о фальсификациях при применении ДЭГ. Формально прямых доказательств фальсификаций нет, так как при существующей процедуре контроль за ДЭГ со стороны кандидатов, наблюдателей и избирателей невозможен⁵⁶.

Литература

Большаков С.В., Головин А.Г. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации. М.: РЦОИТ, Издательство «Весь Мир», 2007. 304 с.

Бужин А.Ю. Московские муниципальные выборы 2004 года: история фальсификации. М.: РДП «Яблоко», 2005. 120 с.

⁵⁴ Кынев А., Любарев А., Максимов А. Российские выборы–2017: преемственность и изменение практик между двумя федеральными кампаниями. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2018. С. 404.

⁵⁵ Любарев А. Черкесский прецедент (<http://votas.ru/cherkes.html>).

⁵⁶ Бужин А.Ю., Исавнин А.А., Кузнецов Д.А., Нестеров Д.В., Овчинников Б.В., Реут О.Ч., Рыбин А.В., Толстогузов В.Л., Федин Е.В. Дистанционное электронное голосование: опыт и перспективы // Электоральная политика. 2021. № 2 (6). С. 9; Рыбин А.В. Преимущества и недостатки дистанционного электронного голосования: перспектива или тупик? // Электоральная политика. 2022. № 1 (7). С. 1.

- Бузин А. Административные избирательные технологии: московская практика. М.: Панорама, 2006. 192 с.
- Бузин А.Ю. Составы участковых избирательных комиссий как зеркало российских выборов // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 12. С. 9–13.
- Бузин А.Ю. Административные избирательные технологии и борьба с ними. М.: Центр «Панорама», 2007. 271 с.
- Бузин А.Ю. Российские выборы: изнутри, снаружи, сбоку. Записки негосударственного человека. М.: КнигИздат, 2020. 850 с.
- Бузин А.Ю., Любарев А.Е. Преступление без наказания: Административные избирательные технологии федеральных выборов 2007–2008 годов. М.: ЦПК «Никколо М»; Центр «Панормама», 2008. 284 с.
- Бузин А.Ю., Исавнин А.А., Кузнецов Д.А., Нестеров Д.В., Овчинников Б.В., Реут О.Ч., Рыбин А.В., Толстогузов В.Л., Федин Е.В. Дистанционное электронное голосование: опыт и перспективы // Электоральная политика. 2021. № 2 (6). С. 9.
- Вешняков А.А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. М., 1997. 184 с.
- Выборы-2019, которые потрясли Москву / под ред. А.Е. Любарева. Интернет-ресурс: <http://votas.ru/book-Moscow/vibory-2019.html> (проверено 28.07.2023).
- Иванченко А.В., Любарев А.Е., Бузин А.Ю., Кынев А.В., Скосаренко Е.Е., Сергеев А.А., Акаевич В.Г., Кривцов В.И. Мониторинг региональных избирательных кампаний 11 марта 2007 года. Бюллетень Национального центра демократических процедур, выпуск № 3, май 2007. 232 с.
- Кынев А.В., Любарев А.Е. Партии и выборы в современной России: Эволюция и деволюция. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2011. 792 с.
- Кынев А., Любарев А., Максимов А. На подступах к федеральным выборам – 2016: Региональные и местные выборы 13 сентября 2015 года. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2015. 565 с.
- Кынев А., Любарев А., Максимов А. Как выбирала Россия – 2016. Результаты мониторинга избирательного процесса. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2017. 1142 с.
- Кынев А., Любарев А., Максимов А. Российские выборы–2017: преемственность и изменение практик между двумя федеральными кампаниями. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2018. 514 с.
- Любарев А.Е. Выборы в Москве: опыт двенадцати лет. 1989–2000. М.: Стольный град, 2001. 416 с.
- Любарев А. На «столичном» уровне // Выборы. Законодательство и технологии. 2002. № 1. С. 28–33.
- Любарев А.Е., Бузин А.Ю., Кынев А.В. Мертвые души. Методы фальсификации итогов голосования и борьба с ними. М., 2007. 192 с.
- Любарев А.Е. Препятствия для свободной конкуренции на выборах: законодательство и правоприменительная практика // Российское электоральное обозрение. 2007. № 1. С. 20–28.
- Любарев А.Е. Соответствуют ли российские выборы своему конституционному предназначению // Право и политика. 2013. № 13. С. 1903–1915. DOI: 10.7256/1811-9018.2013.13.10158
- Любарев А. Выборы в Московскую городскую Думу шестого созыва: административный ресурс меняет направление // Выборы столичные (2014). Взгляд экспертов. М.: Центр «Панорама», 2015. С. 22–70.
- Любарев А. Моя летопись выборов: 1989–2018. М.: Издательские решения, 2018. 600 с.
- Любарев А.Е. Партийное строительство в 2012–2018 гг. // Политическая концептология. 2018. № 3. С. 226–233. DOI: 10.23683/2218-5518.2018.3.226233

Любарев А.Е. Регистрация кандидатов и партийных списков: необходима смена парадигмы // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 12. С. 46–52.

Любарев А.Е. Российская партийная система после реформы 2012 года // Электоральная политика. 2020. № 2 (4). С. 1.

Любарев А. Занимательная электоральная статистика. М.: Голос консалтинг, 2021. 304 с.

Нисневич Ю.А. Электоральная коррупция в России: Политико-правовой анализ федеральных избирательных кампаний. М. : Фонд «Либеральная миссия», 2014. 204 с.

Обеспечение открытости органов власти для граждан и юридических лиц / под ред. А.В. Иванченко. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2007. 328 с.

Панфилова Е.А., Шевердяев С.Н. Противодействие злоупотреблению административным ресурсом на выборах: проблемы и перспективы. М.: Де Ново, 2005.

Прибыловский В. Управляемые выборы: деградация выборов при Путине // Россия Путина: История болезни. М., 2004. С. 6–85.

Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: Материалы международной конференции / Под ред. А.В. Иванченко, А.Е. Любарева. М.: Аспект Пресс, 2006. 348 с.

Рыбин А.В. Преимущества и недостатки дистанционного электронного голосования: перспектива или тупик? // Электоральная политика. 2022. № 1 (7). С. 1.

Федеральные, региональные и местные выборы в России 4 декабря 2011 года. Аналитический доклад. М.: ГОЛОС, 2012. 276 с.