

В.Л. ШЕЙНИС

Преобразования избирательной системы в России

Сотворение закона

Менее чем за 20 лет избирательное право и выборы в России прошли сложный и драматичный путь. На старте были политическая реформа, к которой партийные реформаторы во главе с М. Горбачевым подошли в 1988 г., и первые проведенные на ее основе выборы народных депутатов СССР и РСФСР 1989 и 1990 гг. Советские выборы с их тщательно отлаженным еще при И. Сталине порядком аппаратного "подбора и расстановки кадров" были чисто декоративными. Но на исходе перестройки декорации ожили. Выборы в политических и культурных центрах страны стали альтернативными, конкурентными. В союзный, а затем и в республиканские парламенты, в местные советы пришло немало людей "неуправляемых", выдвинутых научными институтами, творческими союзами, общественными организациями и поддержанных "улицей".

Выборы проводились на основе крайне несовершенных законов. Но в обстановке общественного подъема и растерянности властей образовались парламенты, более или менее адекватно отражавшие политическую атмосферу и соотношение сил в стране. Это означало продвижение от коммунистической диктатуры к парламентаризму, а представление о том, что органы власти могут и должны формироваться только на основе свободных и конкурентных выборов, вошло в сознание миллионов.

Разработка нового избирательного законодательства в России началась в декабре 1992 г. после VII Съезда народных депутатов, когда стало ясно, что Съезд отведенный ему срок не просуществует и вскоре будет востребована избирательная система, способная воспринять произошедшие в стране перемены. Эта работа осуществлялась инициативной группой депутатов и экспертов в рамках Конституционной комиссии. Однако подготовленный ею проект в грозовой ситуации 1993 г. провести в Верховном Совете не удалось. Он лег в основу президентского Положения, в соответствии с которым в декабре 1993 г. были проведены выборы в Государственную думу и Совет Федерации (см. [Шейнис, 2005]).

В Положении было оговорено, что оно действует лишь на выборах 1993 г. Перед вновь избранной Думой встала задача – создать легитимную базу избирательного процесса. В условиях цейтнота и острых столкновений удалось отстоять важнейшие принципы системы, намеченные еще в проекте рабочей группы Конституционной комиссии. Были наскоро приняты избирательные законы, на основе которых проводились выборы 1995 и 1996 гг.

В последующие годы избирательное законодательство дорабатывалось и совершенствовалось. Оно в общем соответствовало Конституции РФ (это подтвердил Конституционный суд в 1998 г.) и международным демократическим стандартам. Поправ-

ки, которые депутаты продолжали вносить в него в 1990-е гг., отвечали двум главным требованиям: основы избирательного закона оставались стабильными, а изменения были продиктованы запросами правоприменительной практики. На выборах нормы закона нередко нарушались и искажались, и законодатель, как мог и умел, включал в закон отдельные изменения, призванные противодействовать административному вмешательству, злоупотреблениям в СМИ, участию больших и "грязных" денег, и т.п. В 2002 г. председатель Центризбиркома заявил: в закон внесены "последние серьезные изменения, больше таких не потребуется" ("Коммерсантъ-Власть", 2 июля 2002 г., с. 27).

Вскоре, однако, оказалось, что это не так. В 2002–2003 гг. началась, а в последующие годы продолжалась коренная ломка избирательного закона, замена его несущих конструкций. И эти изменения отражали не проблемы, выявлявшиеся в ходе выборов, а запросы, вытекающие из некоего общего проекта переустройства политической системы, обозначаемого эвфемизмами "управляемая", "суверенная" демократия. В трансформации избирательного законодательства изменился вектор: от развития к деволюции¹. В итоге страна получила совершенно другую избирательную систему.

Переход к пропорциональной системе выборов

Идеальной, пригодной для всех стран и на все времена, избирательной системы не существует. Российский законодатель в 1990-х гг. предпочел и отстоял в нелегких баталиях смешанную систему в простейшем варианте: две половины Думы избираются на основе разных принципов, не связанных между собой: одна – по партийным спискам, другая – по одномандатным округам.

Если от этого варианта и пришло время отказываться (что вовсе не доказано, ибо стабильность – одно из важных требований к любому закону, в том числе и избирательному), то двигаться надо было, на мой взгляд, к связанной смешанной системе по тому образцу, который успешно функционирует в Федеративной (подчеркну это!) Республике Германии уже более полувека. Германская избирательная система, по сути, является пропорциональной: политическую структуру бундестага определяет второй голос, который избиратель отдает за ту или иную партию. Но у избирателя есть и первый голос, который он отдает кандидату персонально. Земли ФРГ поделены на равновесные избирательные округа, в которых соревнуются претенденты на депутатские мандаты. Таким образом, именно у избирателя, а не у закрытых систем партийного отбора остается решающее слово о конкретных депутатах, представляющих его партию. Предложения партийных съездов тем самым проходят проверку на открытом политическом поле. Кроме того, в ФРГ, например, партия, не преодолевшая заградительный барьер, но сумевшая провести своих кандидатов в фиксированном (небольшом) числе мажоритарных округов, допускается и к распределению мандатов по пропорциональной системе в соответствии с долей поданных за нее голосов.

В России с размаху отбросили прежний вариант и перешли к чисто пропорциональной системе, не существующей ни в одном федеративном государстве². Эта система

¹ Термин "деволюция" имеет двойное значение и точно выражает то, что происходит с избирательной системой в России. Во-первых, идет передача функций, полномочий от одного субъекта другому (формирование органов власти перешло от избирателей к исполнительной вертикали). Во-вторых, происходит упадок, деградация.

² Примечательно, как свершилась эта метаморфоза. Еще свежа память, с каким трудом в 1990-х годах утверждался пропорциональный компонент избирательной системы, какими яростными были атаки на него, сколь широк был фронт его критиков, настаивавших на том, что полноценный выбор избиратели могут сделать лишь заглянув в глаза кандидатам, а не ориентируясь на анонимные партийные списки. Эти голоса по понятным причинам замолкли – их заглушило одобрение, кажущееся всеобщим. И это, может быть, самый удручающий момент новой политической ситуации. Не приходится сомневаться, что если бы "сверху" была дана иная команда (например, возврат к чисто мажоритарной системе), депутаты, губернаторы и официальные СМИ с таким же единодушием высказались бы и за такой поворот.

дефектна по меньшей мере в трех отношениях. Во-первых, она ведет к окостенению нашей недоразвитой партийной системы, обеспечивая (вместе с некоторыми другими нововведениями) преференции для квазипартии большинства, слитой с исполнительной властью и представляющей не что иное, как пресловутые "рычаги" – передаточный механизм от высшего политического руководства к средним и низшим группам бюрократии и зависимым от нее слоям населения. Существующий порядок закрепляет монополию чиновников, поставленных во главе партии и заведующих партийным строительством, на формирование партийных списков, отбор кандидатов, и открывает широкие возможности для манипуляций – вплоть до коррекции состава уже избранных фракций³. Во-вторых, она вымывает из политической жизни партии оппозиционного меньшинства, ранее получавшие возможность провести в Государственную думу своих кандидатов по одномандатным округам и создать там собственное депутатское объединение. Не говоря уж о том, что также блокируется выход на политическую арену новых партий.

В-третьих, фактически отменено пассивное избирательное право беспартийных граждан: они теперь лишены возможности самовыдвижения. Взамен предложена причудливая процедура, посредством которой соискатель вправе испрашивать никоим образом не гарантированное включение его кандидатуры в список любой партии по его выбору. Ничего подобного на деле, конечно, не происходит. Новый закон препятствует приходу в парламент ярких лидеров, заслуживших доверие избирателей, но оказавшихся за пределами партий, допущенных к выборам⁴.

Если уж и переходить на полностью пропорциональную систему выборов в Думу, то в федеративном государстве, как минимум, следовало уравновесить это прямыми выборами членом Совета Федерации населением, как это было в 1993 г. Но Совет Федерации остается весьма странным учреждением, в котором половина – назначенцы назначенцев (губернаторов), а вторая половина представляет региональные законодательные собрания, которые при некоторых условиях могут быть распущены президентом. К тому же не законом, а всего лишь внутренним регламентом Совета Федерации за его председателем закреплено право блокировать включение в состав верхней палаты членом, назначенных субъектом Федерации. К этой возможности он неоднократно прибегал.

Вытеснение оппозиции с избирательного поля

Замена смешанной избирательной системы пропорциональной осуществлена в комплексе с отчетливо антидемократической коррекцией ряда других существенных положений, образующих каркас избирательной системы. В период становления партийно-политической системы партии, возникающие на основе низовой инициативы, а не выстраиваемые властями, как правило, проходят стадию, когда они не могут рассчитывать на широкую поддержку избирателей. Происхождение и перспективы таких новообразований различны. Они могут претендовать на представительство социальных слоев с весьма значимыми в обществе, но еще не консолидированными интересами. А могут выражать интересы незначительных групп маргиналов, предводители которых прокладывают себе путь наверх в политике. Чтобы отделить первых от вторых, в странах, где действует пропорциональная избирательная система, вводится заградительный барьер: претендент на участие в разделе мандатов должен получить

³ В соответствии с новой редакцией ст. 89 ФЗ "О выборах депутатов Государственной думы Российской Федерации" от 24 июля 2007 г.

⁴ Насколько эффективно действует эта норма, можно заключить из того, что на выборах 2003 г. право на самовыдвижение реализовали 1338 граждан, из них 757 были зарегистрированы кандидатами и 67 избраны в Государственную думу [Мониторинг... 2008, с. 7]. В 2007 г. путь "самовыдвиженцам" был перекрыт.

на выборах определенный минимум голосов. Понятно, что парламент, раздробленный на множество мелких фракций, теряет работоспособность. Порог в большинстве случаев определен эмпирически и обычно колеблется в пределах 3–5%.

Российский законодатель решал эту задачу, не имея достаточного опыта применения подобной системы. Вначале он склонялся к 3%, а затем поднял порог до 5% [Избирательный... 1993, с. 34]. Опасения были небезосновательны. В 1995 г. на первых думских выборах, проходивших в относительно спокойной обстановке, из 43 участников избирательного марафона были отсечены 39, получившие в общей сложности 44,8% голосов. Доля нерезультативных голосов была, конечно, чрезмерной, но барьер выполнил роль, для которой, собственно, и был предназначен: 27 лузеров получили менее 1% голосов каждый, еще 6 – менее 2% [ЦИК... 1996, с. 144]. На последующих выборах и число участников, и доля потерянных голосов резко сократились, и разумно было бы в интересах представительности парламента барьер понизить, как это, например, сделали на Украине.

Но в преддверии выборов 2007 г. пошли в обратном направлении: подняли заградительный барьер до абсурдного уровня – 7%. В демократических странах на такой отметке отсекаются лишь блоки, а не партии. Потенциально это означает, что при средней явке на выборы около 65% зарегистрированных избирателей до 4 млн граждан, проголосовавших за не преодолевшую барьер партию, вообще будут лишены представительства в Думе. А на практике такой барьер выполняет роль сигнала для избирателей тех партий, которые не попадают в шорт-лист социологических опросов. Многие из них считают для себя участие в голосовании бессмысленным и на выборы не приходят. Законодатели Москвы вместе с их коллегами из Калмыкии и Дагестана показали, что и 7% – не предел, выстроив 10%-й барьер. Такое чрезмерное рвение пришлось выправлять федеральному законодателю.

Отчетливо дискриминационный характер носит и повышение еще двух порогов: с 3 до 4% – для возврата избирательного залога и с 2 до 3% – при недостижении которого проигравшая партия обязана возместить стоимость предоставленного ей как бы бесплатного эфирного времени и площади в печатных изданиях. Это нововведение позволяет постепенно выдавливать из политики проигравшие партии, провоцируя их финансовое банкротство. Чтобы еще вернее отстранить партии меньшинства от участия в выборах и законсервировать сложившуюся партийную структуру, сначала запретили избирательные блоки, а когда и это показалось недостаточным – исключили возможность скрытых блоков: включения в партийные избирательные списки членов иных партий.

В конце 2004 г. был ужесточен и закон о партиях. Уже исходная версия принятого в 2001 г. закона отдавала партийное строительство под чрезмерный контроль государственных органов. В 2006 г. в него были внесены изменения, в соответствии с которыми требования к численности партий были повышены с 10 тыс. до 50 тыс. членов. В 2008 г. в Думу были внесены поправки, поднимающие минимум до 100 тыс. В большинстве европейских стран требования к численности партий отсутствуют или установлены на очень низком уровне. Российский же законодатель уверенно движется в направлении, прямо противоположном объективному процессу, который наблюдается в демократических странах, где численность зарегистрированных членов партий, как правило, снижается. Как известно, сила и влияние партий проверяются на выборах, а не в кабинетах регистрационных служб. В нашем же случае основные события разворачиваются именно в этих кабинетах, где регулярно представляемую обширную документацию партий придирчиво проверяют вовсе не беспристрастные органы исполнительной власти, выстраиваются дополнительные заслоны на пути к выборам оппозиционных партий и ставится под вопрос само их дальнейшее существование.

Результаты применения обновленной версии закона о партиях выглядели следующим образом. На начало 2005 г. в России было зарегистрировано 42 партии. Из них к середине 2007 г. сохранилось 17. Остальные подверглись слияниям и преобразованиям, но большая часть была ликвидирована в процессе перерегистрации. В Верховном

суде РФ были рассмотрены и полностью удовлетворены 12 исковых заявлений Федеральной регистрационной службы о ликвидации различных партий. Кассационная коллегия рассмотрела 7 дел и по всем оставила принятые решения без изменения [Мониторинг... 2007]. На декабрьские выборы 2007 г. вышли 15 партий, 11 из них не смогли преодолеть барьер. Теперь многие из них находятся под угрозой ликвидации. Даже если известная часть сошедших с арены партий была нежизнеспособна, предпринятое регулирование представляется и избыточным, и опасным.

Еще один труднопреодолимый заслон – регистрация партий (и отдельных кандидатов на местных и региональных выборах). Нежелательных для властей претендентов останавливают на дальних подступах к голосованию. Условия регистрации были существенно облегчены для партий, уже представленных в Думе (они не обязаны ни собирать подписи, ни вносить залог), и непомерно затруднены для всех остальных. Самое уязвимое звено процесса – проверка подписей избирателей, собранных в поддержку кандидата или партийного списка. В 2003 г. на выборах в Думу действовала норма, допускавшая 25%-й лимит брака среди подлежащих проверке подписей. Если после выбраковки общее число действительных подписей не опускалось ниже установленной квоты, партия к выборам допускалась. К выборам 2007 г. норма брака была сокращена до 5%. Одновременно до 5% был понижен резерв подписей, которые партия вправе представить в ЦИК сверх общей квоты для проверки. Опыт показывает, что для организаторов выборов не составляет труда забраковать по различным основаниям, нередко достаточно произвольным, не только 5%, но и 25% подписей. Существует и иная практика: выполняя заказ, избирательные комиссии снисходительно рассматривают документацию, которую представляют партии-клоны, созданные при поддержке властей для отвлечения голосов от реальных оппонентов. Фиктивность проверки в таких случаях легко обнаруживается, когда на выборах партии (или кандидаты) получают меньше голосов, чем якобы было собрано подписей в их поддержку.

С 1999 г. существует альтернативное основание для регистрации – избирательный залог. Однако и здесь законодатель позаботился ужесточить условия. Во-первых, величина залога привязана к избирательному фонду. Повышение допустимой величины избирательных расходов увеличивает и сумму залога (на выборах в Думу – с 37,5 до 60 млн руб.). Во-вторых, залог нельзя использовать как страховочный вариант на случай отказа в регистрации по мотиву выбраковки подписей.

Россия – кажется, единственная европейская страна, где кандидаты тысячами не допускаются к выборам. Отказ в регистрации под различными искусственно созданными предложениями нередко применяется против сильных кандидатов и партий, успешное выступление которых на предстоящих выборах предрекают прогнозы. Так были отстранены от участия в выборах в законодательные собрания Карелии и Санкт-Петербурга региональные организации Яблока.

Законодатель ограничил не только возможности позитивного выбора избирателей, но и различные формы их протестного поведения: отмена порога явки для признания выборов несостоявшимися; отмена графы "против всех" в избирательном бюллетене. Власти стремятся пресечь даже такую по сути невинную и малоэффективную форму протестного поведения, как вынос бюллетеней с избирательных участков. На некоторых из них были зафиксированы попытки обвинить "похитителей" в противоправном поведении, а председатель Центризбиркома подвел под это юридическую базу: "бюллетень – государственная собственность".

Гарантии для "партии власти"

Пересмотренное законодательство не только подавляет политических конкурентов и исключает организованные формы протестного поведения избирателей. Для фаворита – "партии власти" создаются комфортные условия, призванные обеспечить ей не просто победу на выборах, но оглушительный успех.

Иначе как прямым обманом избирателей трудно назвать легализацию участия в выборах во главе списков так называемых "паровозов" – известных деятелей литературы, искусства, спортсменов и т.п. и знаковых руководителей исполнительной власти. Первые, как правило, не обладают ни необходимым образованием, ни опытом, ни выдающимися способностями для законотворческой и политической деятельности. Вторые – носители специфического опыта и навыков и держатели административного ресурса. Объединяет их то, что и те и другие вовсе не собираются заниматься парламентской работой и используют свое популярное или знаковое имя для привлечения голосов избирателей и протаскивания в депутаты безвестных и послушных статистов и "нужных" людей, которыми руководство партии заполняет списки.

В 1990-гг. с этим пытались бороться: за отказ от мандата кого-либо из ведущей "тройки" без обоснованных причин партия лишалась его мандата. Правда, нормы тут были не вполне четкими и их стали обходить. Надо было идти по пути сильных санкций для партий, практикующих практику "паровозов", но "партия власти", напротив, просто удалила эту норму. В результате на выборах 2007 г. практика "паровозов" стала не исключением, а правилом. В качестве таковых повсеместно выступили губернаторы, возглавившие региональные подразделения списков Единой России, и сам президент, в единственном лице представивший федеральную часть ее списка. Только 19 из 84 глав регионов не были включены в ее список. Из 65 президентов республик и губернаторов краев и областей, фигурировавших в списке этой партии, 63 заняли в своих региональных группах первые позиции (в 2003 г. – 29). Кроме них в список были включены 4 федеральных министра, главы ряда региональных правительств и парламента, 19 мэров региональных центров. Неадминистративный контингент парка "паровозов" был представлен скромнее: 11 спортсменов, 3 космонавта, 4 деятеля культуры [Мониторинг... 2008, с. 40–42]⁵.

Совершенно очевидно, что участие губернаторов в качестве "свадебных генералов", разрешенное также на выборах в региональные собрания, которым теперь надлежит утверждать их кандидатуры, – издевательство и над демократическими выборами, и над здравым смыслом. Тут стоит вспомнить, что даже Положение о выборах в Государственную думу от 6 августа 1905 г., во многих отношениях далеко не демократическое, запрещало участие в выборах "губернаторов, вице-губернаторов и их помощников – в пределах подведомственных им местностей", а также "лиц, занимающих полицейские должности в данной губернии или городе, по которым проводятся выборы". В циркуляре министра внутренних дел губернаторам и градоначальникам предписывалось вести "наблюдение за тем, чтобы должностные лица и учреждения не допускали со своей стороны никакого, даже самого отдаленного, вмешательства со стороны властей в ход выборных дел" [Институт... 2001, с. 538; Селунская... 1996, с. 23].

Эффективным инструментом в руках исполнительной власти для достижения требуемого результата на выборах являются избирательные комиссии, фактически (и в существенной мере – также юридически) встроенные во властную вертикаль. Законодательство 1990-х гг. следующим образом определило порядок формирования избирательных комиссий: в ЦИК по одной трети членов назначают Президент, Совет Федерации и Дума; члены комиссий субъектов Федерации и окружных комиссий по выборам федеральных органов на паритетной основе назначаются органами законодательной и исполнительной власти; комиссии нижестоящих уровней назначаются выборным органом местного самоуправления. Причем не менее трети членов комиссий, начиная от субъектных, должны быть назначены по предложению партий и не более трети могли составлять государственные и муниципальные служащие. Председатели, их заместители и секретари всех комиссий избираются тайным голосованием членами комиссий. Ограничительным

⁵ Отмечу также, что в 2007 г. в законодательство была внесена поправка, согласно которой чиновник, потерявший руководящий пост, может вернуть себе думский мандат, если Думу покинет депутат его партии, а это организовать несложно.

условием для избрания всех членов ЦИК и председателей субъектных комиссий было требование иметь юридическое образование или ученую степень в области права. Это – относительно демократический порядок. Правда, участие в формировании избирательных комиссий исполнительной власти, которая одна только располагает реальными рычагами повседневного давления на назначенных ею лиц, было отзвуком недавнего противостояния ветвей власти и при разумном подходе подлежало устранению.

Как и в других областях избирательного права, здесь законодатели также пошли в противоположном направлении. Порядок формирования ЦИК, в основном, сохранен, но при сложившейся партийной структуре Думы преобладание в ней президентских назначенцев (и, следовательно, избрание ключевой фигуры – ее председателя) гарантировано (положение, согласно которому одна политическая партия может назначить лишь одного члена комиссии, обходят, "разбивая" депутатов от Единой России на несколько думских фракций). Отмена требования иметь высшее юридическое образование для членов ЦИК и председателей субъектных комиссий (теперь они могут иметь любое профессиональное образование) облегчает маневры при персональных назначениях, чем немедленно воспользовались, заменив одного председателя ЦИК на другого, более подходящего. При формировании избирательных комиссий субъектов Федерации был сохранен паритет (что означает на деле доминирующую роль губернатора). А под ними была выстроена вертикаль: вышестоящие комиссии либо прямо формируют нижестоящие, либо назначают в них председателя, что решительно меняет его статус в комиссии. В составе комиссий (от низового до верхнего уровня) разрешено повысить удельный вес функционеров – федеральных и муниципальных чиновников с одной трети до половины. Если учесть, что основную массу участковых избирательных комиссий составляют люди, зависимые от администрации (учителя, врачи, работники сферы обслуживания), то становится очевидным, что органы, призванные организовывать, регулировать и надзирать за избирательным процессом, сведены в некое подобие пирамиды, на вершине которой стоит все та же исполнительная власть.

Избирательные комиссии, по сути включенные в систему исполнительной вертикали – по модели своего рода министерства по делам выборов, обеспечивают непрозрачный характер учета результатов голосования. Где могут – ограничивают общественный контроль, нарушают права наблюдателей, если они претендуют на недекоративную роль (в этой системе независимые наблюдатели – чуждый и враждебный элемент), подправляют протоколы об итогах голосования после ухода наблюдателей, идут на прямые фальсификации, вбрасывая дополнительные бюллетени и подделывая подписи неявившихся избирателей. Такие нарушения от выборов к выборам распространяются все шире. Когда дело доходит до обращения в суд, суды, как правило, не усматривают в подобных действиях криминала и отклоняют поступившие иски на том основании, что нарушения не доказаны, а обнаруженные нарушения "не могли повлиять на общий итог волеизъявления избирателей". По данным КПРФ, по искам, поданным в связи с различными нарушениями на думских выборах 2003 г., было проведено около 200 судебных процессов. Фемида на них повела себя предельно милосердно: максимальное осуждение – два года условно, но чаще виновники отделывались незначительными штрафами. На этом фоне совсем уж мелким проступком выглядит тот факт, что, по оценке экспертов, избирательные комиссии 24 субъектов Федерации либо уклонились от предписанного им законом размещения на сайтах информации об итогах думских выборов 2007 г. в своих регионах, либо выдавали ее несвоевременно или неполно [Мониторинг... 2008, с. 21].

Закон против Конституции

Избирательное законодательство последних лет все решительнее вытесняло выборы как способ формирования органов власти или замещало их более или менее искусно срежиссированной имитацией. Главный политический институт в России – президент и непосредственно подчиненные ему службы. Главные выборы – президентские.

Они были альтернативными, хотя, по-моему, и не вполне честными, в 1996 г. Затем, в 1999 г., на парламентских выборах, предшествовавших президентским, в острой схватке сошлись две коалиции расколовшейся бюрократии. Победа одной из них и последующее поглощение ею проигравшей коалиции уже в 2000 г. предрешили не только персональный выбор, но и порядок выборов.

Правительство – институт, практически не зависимый от каких бы то ни было выборов. Определенные перестановки на верхних этажах пирамиды исполнительной власти с 2008 г. происходят, баланс между президентом и правительством меняется. Потребуются время, чтобы оценить, к чему это может привести в государственном устройстве и какие возможные перспективы открывают эти сдвиги. Но о продвижении к парламентской республике всерьез говорить не приходится: Дума и Совет Федерации, как не были все последние годы самостоятельными акторами даже в узких пределах закрепленных за ними конституционных полномочий, так и остаются инструментами в чужих руках.

Правящей партией по сути является не причудливое квазипартийное образование, занявшее более двух третей кресел в Государственной думе, а кремлевская администрация, делящая власть с ключевыми фигурами в правительстве и губернаторах. Единая Россия, которую избирательная контрреформа обрекает на неизменные победы на федеральном и региональном уровнях, строго говоря, не "партия власти", не партия вообще. Это иерархически организованная, вертикально выстроенная корпорация чиновников. Принципиальные решения в ней принимаются не в собственных партийных структурах, а в центрах, вынесенных за ее пределы, что наглядно продемонстрировали избрание ее председателя и его непартийный статус. Именно исполнительная власть обеспечивает Единую Россию и режим особого благоприятствования, и результаты на выборах. Единую Россию точнее характеризовать как "партию при власти", как с 1920-х гг. правящей партией не была ВКП(б)-КПСС. Это такая же имитация правящей партии, как ЛДПР – партии оппозиции.

Губернаторы теперь также назначаются и смещаются по воле исполнительной власти, как и представители президента в семи федеральных округах. Их аналог – не французские префекты или иные высшие чиновники, назначаемые в регионы центральным правительством в некоторых демократических странах, а губернаторы и генерал-губернаторы в дореволюционной России и секретари обкомов в СССР. Ибо никакого, хотя бы слабого противовеса в лице представительных, избираемых органов власти им теперь не существует. Их утверждение в должности законодательными собраниями – такая же фикция, как и одобрение на пленуме обкома или ЦК республиканской организации партийного чиновника, присланного по разнарядке из ЦК КПСС. Если существуют отличия, то они относятся к потаенным процедурам отбора, продвижения и смещения, пока, по-видимому, менее отработанным и централизованным, чем в том механизме, который за десятилетия утвердился в СССР.

Введение нового порядка замещения губернаторского корпуса мотивировано вовсе не угрозой терроризма (трагедия в Беслане – не более чем предлог) и не тем, что президента перестало удовлетворять большинство лиц, занимающих эти посты. В основном, переназначались те же губернаторы, которые правили прежде. Но теперь торжествует вертикаль, противопоказанная федеративному государству: они зависят от президента, а не от избирателей.

Не стала независимой и судебная система. Судьи "повязаны" неформальной зависимостью от исполнительной власти на местах и формализованной – от органов судебного сообщества, управляемых председателями областных и городских судов. Даже Конституционный суд – наименее "басманизированное" звено судебной системы – принимает по делам, политическая подоплека которых очевидна, решения, юридическая правомерность которых вызывает серьезные сомнения. Одно из самых выразительных решений такого рода, вошедшее в противоречие с другим, ранее принятым тем же судом по аналогичным жалобам, – признание соответствующим Конституции невыборного порядка формирования исполнительной власти в субъектах Федерации.

Противостоять всем этим искажениям конституционных принципов посредством избирательных процедур оказалось невозможно. На выборах независимым партиям и

кандидатам приходится конкурировать не с провластными выдвиженцами, а с государственной машиной, включающей избирательные комиссии, четко сориентированные государственные и парастатские СМИ, органы охраны правопорядка от прокуратуры до милиции, и т.д. По мере упрочения властной вертикали каждые следующие выборы все более освобождались от воздействия каких-либо независимых общественных сил и в конечном счете – от избирателей. В итоге они санкционировали утверждение политической системы, воспроизводящей самое себя. Так выхолащивается основная конституционная норма, согласно которой свободные выборы являются высшим непосредственным выражением воли народа.

В ст. 3 Конституции РФ другим высшим выражением воли народа объявлен референдум. С этим инструментом народовластия обошлись столь же беспощадно, как и с избирательным законодательством. Новая редакция конституционного закона о референдуме РФ, принятая в 2004 г., развела проведение референдума с федеральными выборами по времени, запретила его инициирование гражданами в течение года до окончания срока полномочий Президента и Государственной думы и ужесточила требования к формированию инициативных групп и процедуре сбора подписей. По оценке специалиста в области конституционного права В. Невинского, вся работа по подготовке и проведению референдума может потребовать 17,5 месяцев, которые необходимо вписать в четырехлетний избирательный цикл за вычетом последнего предвыборного года.

В 2008 г. были запущены новые поправки, ограничительные уже по содержанию: на референдум запрещается выносить вопросы, отнесенные Конституцией РФ, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти. Если учесть, что эту компетенцию в наших условиях несложно истолковывать практически безгранично и что до сих пор избирательные комиссии и законодательные собрания регионов и без того искусно пресекали все низовые инициативы по проведению референдумов, то можно заключить, что дело идет к превращению фактического запрета в юридический.

Референдум – острое оружие, с помощью которого, обращаясь к народу за решением сложных вопросов, рациональные ответы на которые требуют определенных познаний, инициаторы референдумов не раз обходили институты представительной демократии и укрепляли популистские, авторитарные и тоталитарные режимы. Историк мог бы напомнить о бонапартовских и гитлеровских плебисцитах. Недавний пример: на референдуме в Ирландии в 2008 г. был заторможен прогрессивный процесс европейского объединения. Так что когда председатель Думы объясняет: смысл нового законодательства в том, что оно призвано оградить общество от использования референдума в популистских целях, он встраивается в известную юридическую традицию сдержанного отношения к формам непосредственной демократии. Прямая демократия, утверждал президент ФРГ Т. Хойс, "премия для демагогов" [Политические... 2005, с. 81–83].

Но как раз сейчас в российской политической жизни не существует достаточных оснований для ужесточения закона: после 1993 г. не удавалось провести ни одного федерального референдума, а в регионах проходили лишь референдумы, инициированные самой властью (по объединению субъектов Федерации). Тем не менее власть, которая подчинила себе парламент, предпринимает профилактические меры для того, чтобы заблокировать альтернативный механизм народовластия как таковой (ведь память о роли референдумов в крушении советской системы жива). И выразительно демонстрирует обществу, что не позволит посредством референдума корректировать свои решения даже в тех случаях, когда такая коррекция не содержит для нее смертельной угрозы.

Провоприение: административный ресурс

До сих пор речь шла в основном о том, как избирательное законодательство приспособлялось к нуждам режима "управляемой демократии", как законодатель (а точнее, силы, которые водили его рукой) санкционировал отступление от духа и бук-

вы Конституции. Но избирательная система всегда и везде выступает в сложном переплетении законодательства и правоприменительной практики. Современная избирательная система в России демонстрирует серьезное несоответствие между законом, пусть искривленным и не вполне правовым, и практикой выборов, существенно отклоняющейся даже от такого закона. В 1990-х гг. можно было рассматривать нарушения избирательного закона, проистекавшие из разных источников, – злоупотребление властью, вторжение криминала, экспансия "черного нал" и т.д. – как более или менее равнозначные (см. [Шейнис, 1999]). В последнее время на первое место выдвинулся так называемый административный ресурс, а главным источником злоупотреблений стал сознательный курс власти на деформацию избирательного процесса.

Разнообразные формы прессинга, которому подвергаются избиратели в ходе кампании и в день голосования, обстоятельно документированы представителями оппозиционных партий, независимыми экспертами и наблюдателями.

Преобладающую часть информации об участниках выборов граждане страны получают из телепередач. Распределение эфирного времени на государственных и зависимых от государства каналах осуществляется с колоссальным перевесом в пользу протектируемых претендентов. Так, по данным Центра исследований политической культуры России, в ноябре 2007 г. – месяце, предшествовавшем думским выборам 2 декабря, шесть главных телеканалов в общем массиве информации о политических партиях 63,2% времени отвели Единой России. У "Первого канала" и "России", имеющих наибольший ареал распространения сигнала, этот показатель достигал 69,4% и 71,8%, соответственно. Время, предоставленное каждой из остальных партий, колебалось в диапазоне от 5–8% до нескольких долей одного процента. По данным другой организации – Центра экстремальной журналистики, исследование которого охватывало период с 1 октября по 22 ноября 2007 г., 87% всех политических и предвыборных новостей на "Первом канале" было посвящено институтам власти (президент, правительство, ФСБ и др.) и Единой России. СПС и Яблоку вместе досталось 1,6% эфирного времени.

Примерно в тех же пропорциях были представлены в федеральных СМИ кандидаты на пост президента в 2008 г. Число упоминаний Д. Медведева составило 64% – вдвое больше, чем всех остальных претендентов вместе взятых ["Голос"... 2008, с. 9, 21; Мониторинг... 2008, с. 70–71]. Если принять во внимание, что информация на радио и в печатных изданиях подавалась в пропорциях, не столь уж сильно отличавшихся от телевидения, то в глазах основной массы населения приближавшиеся выборы должны были выглядеть как некий хэппенинг с заранее известным результатом.

Этому потоку информации оппоненты власти могли противопоставить выступления на собраниях и митингах и листовочный материал. Но митинги и марши подвергались запретам и разгонялись, собрания срывались. Владельцы залов закрывали двери перед оппозиционными политиками, нередко отказывались от уже достигнутых договоренностей. Объявления о предстоящих встречах срывались "неустановленными лицами". Агитационные материалы изымались без объяснения причин – при попустительстве ЦИК и Генеральной прокуратуры. Были зафиксированы многочисленные случаи давления на агитаторов. Руководители учреждений, ректоры вузов, главврачи больниц и поликлиник проводили в своих коллективах с "засветившимися" активистами "профилактическую работу": советский опыт оказался востребованным⁶. И все это делалось в ситуации, когда рейтинг доверия бывшему президенту и его преемнику был огромен!

⁶ На общественных слушаниях "Очевидное и невероятное на федеральных выборах 2007–2008: факты и свидетельства", проведенных по инициативе Ассоциации "Голос" в Москве 23–24 апреля 2008 г., была представлена обширная информация, собранная наблюдателями, штабами политических партий, общественными организациями о многочисленных нарушениях на выборах. Везде, где мы печатали агитационную продукцию, на нее совершались набеги, говорил адвокат В. Прохоров, представитель СПС. Всего у СПС было изъято 31 млн экземпляров такой продукции, возвращено было лишь 2,6% незаконно изъятых материалов, но уже тогда, когда в выборных целях использовать их было поздно.

Здесь, однако, действуют силы политической инерции, унаследованной с советских времен⁷. Нельзя полагаться на прогнозы – нужен запас прочности. Введена система, которая, как рассчитывают нынешние власти, гарантирует существующее положение на годы вперед. Недостаточно простого большинства в федеральном и региональных парламентах – необходимо такое большинство, чтобы голос оппозиции не мог быть услышан, чтобы ординарная процедура выборов могла быть представлена как демонстрация всенародного одобрения провозглашенного курса. Немаловажную роль играет и соревнование местных администраций: по показателям явки на выборах (которые потеряли значение при отмененном пороге) и голосования за "партию власти" и преемника оцениваются их преданность и дееспособность. Не обеспечивших высокие показатели смещают в назидание остальным, как прежде наказывали директоров предприятий, не выполнивших план, и поощряли – перевыполнивших. И вот по ряду территорий явка и голосование за Единую Россию по отчетам выходят на уровень, который законными средствами обеспечить невозможно: в Чечне – 99%, в Ингушетии – 98% и т.д. [Мониторинг... 2008, с. 172]⁸.

Запредельные результаты партии-фаворита на декабрьских выборах 2007 г. были достигнуты с помощью приемов, неполный перечень которых выглядит следующим образом:

- организованное голосование под давлением. Так, на некоторых предприятиях принуждали голосовать под угрозой увольнения; голосование родителей контролировалось во избежание проблем на экзаменах у их детей;
- нарушение прав наблюдателей и членов избирательных комиссий с советательным голосом, в частности, отказ в принятии жалоб;
- использование открепительных удостоверений: 670 тыс. в 2003 г. и 1589 тыс. в 2007 г.;
- голосование граждан по предъявлению паспорта на вокзалах, в аэропортах и т.п.;
- нарушение порядка голосования на дому, в частности, включение граждан в реестр голосующих без их ведома;
- подкуп избирателей (розыгрыш призов на избирательных участках, оплата фото с заполненного бюллетеня на мобильном телефоне и др.);
- выдача нескольких избирательных бюллетеней одному избирателю;
- нарушение тайны голосования;
- вброс бюллетеней, заполненных членами избирательных комиссий (зарегистрированы случаи, когда в урнах было обнаружено в 2–3 раза больше бюллетеней, чем число расписавшихся в их получении);
- нарушения при подведении итогов: удаление наблюдателей с избирательных участков, отказ в выдаче копий протоколов, выдача протоколов после сверки в вышестоящей комиссии, подписание протоколов членами участковых комиссий до подведения итогов и т.д. [Мониторинг... 2008; Новая... 2008; Независимая... 2008; Бузин, 2007].

Фальсификации на думских выборах 2007 г. отличались двумя обстоятельствами. Во-первых, более широкий, чем прежде, их масштаб, распространение на политические и культурные центры страны, включая Москву и Санкт-Петербург. В это неблагоприятное занятие добровольно или под давлением оказались вовлечены сотни тысяч людей. Во-вторых, их откровенно демонстративный характер. Нарушители были уве-

⁷ Представление о масштабах прямых фальсификаций может дать информация КПРФ о расхождении суммированных данных протоколов, полученных наблюдателями в участковых избирательных комиссиях, с показателями сводных таблиц территориальных комиссий, охватывающих те же участки, по 10 регионам. Сопоставление этих данных показало, что Медведеву были приписаны 260 442 не поданных за него голоса (Юридическая служба ЦК КПРФ. Справка о первоначальных итогах проверки протоколов участковых избирательных комиссий при проведении выборов Президента Российской Федерации. – *Архив автора*).

⁸ Красноречивый комментарий к этим показателям: в Ингушетии подписи в рамках акции: "Я не голосовал" поставили свыше 52% зарегистрированных избирателей.

рены в том, что "все схвачено" и нередко не заботились о том, чтобы придать своим действиям приличествующий характер, а отчетным данным – правдоподобие.

Если дело доходит до споров между избирательными комиссиями и другими участниками выборов, то на втором рубеже защиты их predetermined результатов появляются прокуратура и "независимый" суд. Суды в большинстве случаев принимают сторону избирательных комиссий, под различными предлогами отклоняя жалобы граждан на нарушение их прав. Неравноправие сторон при рассмотрении избирательных споров проявляется и в том, что избирательные комиссии, в отличие от граждан, практически не несут никакой ответственности за нарушение закона. Прокуратура защищает фальсификаторов от уголовного преследования: фальсификации вскрываются достаточно часто, а вот случаи привлечения за это к уголовной ответственности единичны.

В том, что "партия власти" (и стоящие за нею силы) привлекла на последние парламентские выборы большинство избирателей, которые сознательно или не задумываясь проголосовали за нее, едва ли приходится сомневаться. Но согласно оценкам независимых экспертов, в официальных данных явка избирателей завышена как минимум на 10 процентных пунктов (в некоторых регионах в разы), а результаты Единой России – на 12–15 процентных пунктов (то есть прямые приписки в ее пользу достигают порядка 5 млн из 44,7 млн голосов). По той же оценке, показатели КПРФ (11,6%) занижены на 2–5 процентных пункта, а СПС и Яблока (0,96% и 1,59%), соответственно, в 2–3 раза. Трудно допустить, например, что партия-клон Гражданская сила, которая кампанию не вела и в регионах не была замечена, получила больше голосов (1,05%), чем СПС [Вестник... 2007, с. 5–7; Петров, 2008, с. 9–10].

Российские выборы в оценке международных наблюдателей

Приглашение международных наблюдателей на выборы в течение продолжительного времени было призвано подтвердить заинтересованность России в международной апробации применяемых избирательных процедур. В 1990-е гг. наблюдать за тем, как проводятся федеральные выборы, прибывало более тысячи зарубежных экспертов. Сложившийся тогда стиль отношений с иностранными наблюдателями был деловым и достаточно конструктивным. Не во всем соглашаясь с их заключениями, российские политики и представители ЦИК неизменно демонстрировали стремление к сотрудничеству и развитию отношений.

Первые парламентские выборы в условиях утверждавшегося режима "управляемой демократии" в 2003 г. вызвали ряд серьезных критических замечаний со стороны представителей авторитетных международных организаций. О том, как они были восприняты российскими властями, можно судить, сопоставив важные рекомендации БДИПЧ (Бюро по демократическим институтам и правам человека) ОБСЕ с изменениями, вносившимися после этого в российское избирательное законодательство:

- на предложение укрепить партийную систему и расширить возможности региональных меньшинств организовывать свои партии российский законодатель ответил ужесточением закона о партиях, а органы исполнительной власти – отказом в регистрации ряда функционировавших и сокращением числа официально признанных партий к 2007 г. более чем вдвое;

- на предложение облегчить налагаемое на партии финансовое бремя власть ответила увеличением величины избирательного залога и повышением порога, который партия должна преодолеть на федеральных выборах для возвращения залога, с 3 до 4% и освобождения от платы за услуги государственных СМИ – с 2 до 3%. Чтобы сохранить государственное финансирование, партия, как и прежде, должна получить не менее 3% голосов;

- на предложение сократить долю чиновников в составе избирательных комиссий она была увеличена с одной трети до половины;

– на предложение расширить общественный контроль за деятельностью избирательных комиссий общероссийские общественные объединения были лишены права направлять своих наблюдателей в эти комиссии.

Единственная реализованная рекомендация БДИПЧ – отмена графы "против всех" в избирательном бюллетене и отчетных документах – свидетельствовала, что эксперты уважаемой организации не сумели оценить значение этой нормы в условиях нарастающего сужения политического поля.

Более жесткой критике проведение парламентских выборов 2003 г. было подвергнуто экспертами ПАСЕ. "Избирательная кампания по выборам в Государственную думу, – заявил Д. Аткинсон, докладчик этой организации, – была целиком и полностью, изначально и фундаментально порочна. А потому выборы в целом никак не могут быть названы справедливыми" ("Независимая газета", 26 января 2004 г.). Вывод суров. Но значительная часть критики ПАСЕ во многом совпала с замечаниями, высказанными председателем ЦИК А. Вешняковым на совещании председателей избирательных комиссий субъектов РФ по итогам выборов 2001–2004 гг. Правда, в критике Вешнякова нарушения были представлены как частные случаи. Но говорил он и о прямых фальсификациях, содержащих признаки уголовного преступления, и о сотнях приписанных либо отнятых голосов и подделке избирательных документов, и о нарушениях тайны голосования и давлении на избирателей [Итоги... 2004, с. 6–8].

К 2007–2008 гг. ситуация изменилась: Вешняков уступил место другому чиновнику, а продвижение к "суверенной демократии" ознаменовалось скандалом, который привел к отказу БДИПЧ прислать наблюдателей на условиях, продиктованных ЦИК РФ, и обменом резкими заявлениями в печати⁹.

* * *

Интегральный итог развития избирательного законодательства сводится к тому, что избирательные процессы перестали играть сколько-нибудь значимую роль в формировании государственных институтов и существуют в основном для имитации демократических процедур. Избирательный процесс освобожден от воздействия не зависящих от государства сил и, в конечном счете, от избирателей (см. [Иванченко, Любареv, 2006, с. 207]).

Доверие к выборам, которое начало возрождаться во время горбачевских реформ, подорвано. В то, что выборы могут что-либо изменить, не говоря уж о том, чтобы привести к власти оппозицию, не верят ни их устроители, ни люди, по привычке исполняющие свой "гражданский долг", ни абсентеисты, уходящие из публичной политики. Каких-либо значимых благоприятных для себя изменений люди ждут от кого и от чего угодно, но только не от возможности сменить власть на выборах. Поэтому справедливое утверждение вновь избранного президента о превосходстве свободы над несвободой повисает в пустоте.

Имитация выборов поддерживает видимость устойчивости утвердившегося режима. На деле истоки этой устойчивости иные: конъюнктура мирового рынка, позволяющая получать незаработанные доходы, часть которых "проливается" на население, отторжение гражданами нестабильности 1990-х гг., отложившейся в памяти многих как кошмар; объективные и субъективные слабости российской политической оппозиции. Социальный запас прочности режима при данных условиях настолько велик, что избирательные заботы власти, не останавливающейся ни перед приспособлением закона к своим нуждам, ни перед его нарушением, кажутся излишними. Однако вопрос о том, насколько долговечны эти условия, остается открытым. На последних вы-

⁹ В духе времени российские официозные лица стали выступать с жалобами на предвзятость зарубежных критиков, стремящихся "подогнать российскую демократию под западные стандарты", и предложениями отказаться от приглашения международных наблюдателей вообще [Российская... 2007].

борах режим, в общем, получил санкцию большинства, пусть и завышенного в отчетах, но несомненно существующего, на сохранение *status quo*. Провозглашенные цели (рост населения, его благосостояния, пресловутые национальные проекты и т.д.) обрисованы завлекательно. Однако способы, которыми власть собирается их добиваться, не были предметом политической дискуссии. Мандат от граждан на то, как государство будет справляться с вырисовывающимися на горизонте грозными вызовами, оно не получило.

Обратные связи от общества к власти, в слабом и зачаточном виде возникавшие в годы перестройки и постперестройки, ныне обрублены. Повышена податливость руля, образовался люфт, но тем самым ослаблена его связка с колесами машины. (Не мне принадлежит этот образ, но он замечательно точен [Петров, 2008, с. 14].) Когда власти понадобится реальная опора на общество, а не на подменяющую его корпорацию бюрократов, выяснится, что под ногами не твердая почва, а трясина. Наша страна это уже проходила на рубеже 1980–1990-х гг.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Бузин А. Административные избирательные технологии и борьба с ними. М., 2007.
Вестник ЦИК. 2007, № 19(222).
“Голос”. Мониторинг хода президентской избирательной кампании 2008 г. в СМИ. М., 2008.
Иванченко А.В., Любарев А.Е. Российские выборы от перестройки до суверенной демократии. М., 2006.
Избирательный закон. Материалы к обсуждению. М., 1993.
Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX–начала XX вв. М., 2001.
Итоги прошедших в 2003–2004 годах избирательных кампаний и задачи по совершенствованию подготовки и проведения выборов, референдумов. Материалы совещания. М., 2004.
Мониторинг демократических процедур. Бюллетень № 5. Март 2008.
Мониторинг демократических процедур. Бюллетень № 4. Август 2007.
Независимая газета. 2008, 1 апреля; 17 июня.
Новая газета. 2008, 28 февраля–2 марта.
Петров Н. Какая власть – такие и выборы, какие выборы – такая и власть (об итогах избирательного цикла 2007–2008 гг.). Московский центр Карнеги. М., 2008. Март.
Политические права и свободные выборы. Сборник докладов. М., 2005.
Российская газета, 2007, 10 октября.
Селунская Н.Б., Бородин Л.И., Григорьева Ю.Г., Петров А.Н. Становление российского парламентаризма начала XX века. М., 1996.
ЦИК. Выборы депутатов Государственной думы. 1995. Электоральная статистика. М., 1996.
Шейнис В.Л. Взлет и падение парламента. Переломные годы в российской политике (1985–1993). Т. 2. М., 2005.
Шейнис В. За честные выборы. М, 1999.