

Тридцать лет и три года российской избирательной системе

*Аркадий Любарев,
кандидат юридических наук*

Настоящий материал (информация)
произведен, распространен Любаревым
Аркадием Ефимовичем, являющимся
учредителем, участником и генеральным
директором ООО «Честные выборы»,
включенного в реестр иностранных
агентов.

Москва 2023

Содержание

Не юбилейте!	3
30 лет российской Конституции.....	5
30 лет российской системе избирательных комиссий	7
30 лет ЦИК: грустный юбилей	11
Партийная система России за последнее тридцатилетие.....	19
30-летие пропорциональной системы в России	28
Региональное избирательное законодательство за 30 лет	35
Региональные и муниципальные выборы за 30 лет	39
Конкуренция на российских выборах: обзор за 30 лет	44
Общественный контроль на выборах за 30 лет	47
Фальсификации на российских выборах	51
Референдумы в России: до 1993 года и после	61

Не юбилейте!

Осенью нынешнего года можно отмечать 30-летие сразу нескольких важных событий. В первую очередь это принятие Конституции Российской Федерации путем всенародного голосования (фактически референдума) 12 декабря 1993 года. Но, кроме этого, осенью 1993 года имел место еще ряд событий, связанных с выборами и избирательной системой.

Уже стало традицией отмечать юбилей «избирательной системы России» в сентябре года, оканчивающегося на 3 или 8, приурочивая дату создания «избирательной системы» к 29 сентября 1993 года, когда президент Ельцин подписал указ о формировании ЦИК по выборам в Государственную Думу. Я помню юбилейные торжества в 2008, 2013 и 2018 годах (в 2018-м, например, 25-летию была посвящена научно-практическая конференция в ЦИК, в которой я принимал участие).

Я понимаю, что ЦИК может праздновать каждое 29 сентября свой «день рождения», поскольку сформированная в 1993 году ЦИК по выборам в Госдуму в конце концов трансформировалась в постоянно действующую ЦИК России. Но считать 29 сентября 1993 года «днем рождения избирательной системы России» как-то некорректно.

У нас, конечно, есть любители вспоминать и вече, и Земские соборы, и выборы Государственной думы 1906–1912, и выборы Учредительного собрания, и даже советские ритуальные мероприятия, называвшиеся «выборами». Это все интересно с исторической точки зрения, но имеет мало отношения к современным российским выборам.

Для меня история современных российских выборов и соответственно российской избирательной системы началась в 1988 году, когда 19-я Всесоюзная конференция КПСС приняла решение о проведении альтернативных выборов и затем был принят Закон СССР «О выборах народных депутатов СССР», а в 1989 году прошли первые после более чем 70-летнего перерыва альтернативные выборы. И хотя государства, где эти выборы прошли, давно уже нет, современная история российских выборов начинается именно с них. Через год были выборы уже чисто российские – народных депутатов РСФСР и местных Советов. Их преемственность по отношению к советским выборам 1989 года очевидна. Затем в 1991 году в РСФСР состоялись и первые президентские выборы, и еще в 1991–1993 годах прошел ряд выборов губернаторов и мэров.

Так что к осени 1993 года Россия пришла уже с немалым опытом проведения альтернативных выборов. И потому я никак не могу считать 1993 год моментом рождения российской избирательной системы. Тем не менее, осенью 1993 года произошел ряд важных событий, 30-летие которых можно отметить.

1. Таким событием, безусловно, является принятие Конституции Российской Федерации.

2. Уже упомянутый указ о формировании ЦИК от 29 сентября 1993 года привел к созданию первой постоянно действующей избирательной комиссии. Хотя изначально не предполагалось, что ЦИК по выборам в Госдуму будет действовать на постоянной основе, но в конечном счете получилось именно так. Так что с некоторой натяжкой 29 сентября 1993 года можно считать и датой создания российской системы избирательных комиссий.

3. Осенью 1993 года в России произошла избирательная реформа, главным автором которой был В.Л.Шейнис (ушедший от нас летом этого года в 92-летнем возрасте). Одним из основных компонентов этой реформы стало применение смешанной несвязанной (параллельной) избирательной системы, по которой прошли выборы шести из восьми созывов Госдумы, а с 2003 года – большинства региональных парламентов и многих муниципальных советов. При этом оба компонента смешанной системы были новаторскими – пропорциональная система (ранее в России

применявшаяся только в 1917 году, что в 1993 году уже было давней историей) и мажоритарная система относительного большинства (плюральная). Иными словами, мы можем отмечать 30-летие применения в России и смешанной, и пропорциональной, и плюральной систем.

4. В избирательной реформе 1993 года был еще ряд важных моментов. Это: 1) голосование путем проставления отметки (ранее нужно было вычеркивать кандидатов); 2) принцип равного доступа кандидатов и партий к СМИ; 3) избирательные фонды кандидатов и партий; 4) члены избиркомов с правом совещательного голоса (не до конца ликвидированные в последние годы); 5) судебный механизм разрешения избирательных споров. Все эти новшества тоже могут отметить свое 30-летие.

5. 27 октября 1993 года президент утвердил своим указом Основные положения о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, а 29 октября – Основные положения о выборах в органы местного самоуправления. Это был первый опыт рамочного регулирования региональных и муниципальных выборов, предусматривающего, что в регионах принимаются собственные нормативные акты о выборах, учитывающие рамочные нормативные акты (ранее эти выборы императивно регулировались республиканскими законами).

Так что отметить 30-летие всех этих событий есть резон. А вот праздновать... Учитывая, в какое состояние пришла российская избирательная система к нынешнему времени...

Так что мы не будем праздновать, а попробуем в следующих очерках проследить историю различных институтов избирательного права за прошедшие 30 лет.

30 лет российской Конституции

10 декабря мир отметил 75-летие принятия Всеобщей декларации прав человека. А 12 декабря Россия отмечает 30-летие своей Конституции. Эти два события связаны между собой – я поясню данный тезис чуть позже.

Мы, конечно, помним, что в 2020 году главы Конституции с 3-й по 8-ю подверглись существенной переработке. Но первая и вторая главы остались неизменными в силу их особой защищенности. Поэтому мы можем отметить 30-летие если не всей нашей Конституции, то двух ее первых глав. Впрочем, и в других главах осталось немало важных норм.

Обо всей Конституции я здесь писать не буду – тема необъятная. Ограничусь тем, что относится к сфере моих профессиональных интересов – выборам и референдумам.

В первую очередь нужно вспомнить положения части 3 статьи 3 («Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы») и статьи 32 (часть 2: «Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме»; часть 3: «Не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда»).

Кроме того, часть 1 статьи 81 Конституции (в редакции от 2008 года) гласит: «Президент Российской Федерации избирается сроком на шесть лет гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании». Это единственное положение Конституции, где упомянуты всеобщее равное и прямое избирательное право и тайное голосование («четыреххвостка» на жаргоне юристов). Безусловно, можно считать упущением авторов Конституции, что они не закрепили «четыреххвостку» в одной из первых двух глав.

И вот тут важную роль играет так нелюбимая поборниками «суверенной демократии» часть 4 статьи 15: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы». К таким принципам и нормам относится и то, что зафиксировано Всеобщей декларацией прав человека, в том числе часть 3 статьи 21:

«Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования».

Именно поэтому принципы всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании относятся ко всеми выборам в России, что неоднократно подчеркивалось Конституционным Судом.

Конституцию часто критиковали за отсутствие в ней главы по избирательной системе и вообще за то, что в ней очень мало сказано о выборах. Нужно ли в ней сколько-нибудь подробно прописывать правила проведения выборов (в частности, Президента и Госдумы) – вопрос спорный. А вот отсутствие упоминания об избирательных комиссиях, включая ЦИК, на мой взгляд, существенное упущение. Фактически ЦИК – единственный федеральный орган, обладающий властными полномочиями и не прописанный в Конституции.

Но сейчас нас больше волнует другое: насколько российские выборы соответствуют тем немногим положениям, которые в Конституции содержатся или из нее следуют? Являются ли российские выборы высшим непосредственным выражением власти народа? Обеспечено ли право граждан избирать и быть избранными? Являются ли наши выборы свободными? Гарантировано ли у нас всеобщее и равное избирательное право, а также тайное голосование?

10 лет назад я посвятил этим вопросам научную статью, где ответил на них отрицательно. За прошедшие годы ситуация в основном ухудшилась.

Конечно, если подходить сугубо формально, то всеобщее и равное право у нас во всех законах провозглашается. И в отношении активного избирательного права как будто и ограничений практически нет (кроме тех, которые указаны в части 3 статьи 32). Но вот не случайно во Всеобщей декларации прав человека говорится о нефальсифицированных выборах. Поскольку в случае фальсификаций говорить о всеобщем и равном праве бессмысленно. Можно ли считать избирательное право всеобщим, если в результате переписывания протоколов аннулируется волеизъявление огромного числа избирателей? Можно ли считать избирательное право равным, если у большинства избирателей один голос, но некоторые вбрасывают десятки бюллетеней?

И не случайно во Всеобщей декларации прав человека говорится не просто о тайном голосовании, а о свободе голосования. Поскольку дело не только в наличии кабинок. Есть еще немало способов нарушения тайны голосования и тем более свободы голосования, и их в российской практике становится все больше. Теперь уже распространяются и дистанционное электронное голосование, и многодневное голосование, да и голосование в скверах и на пеньках (скверное и пеньковое) не изжито – все эти формы вызывают подозрения в нарушении тайны голосования, ну а со свободой голосования там еще хуже.

С пассивным избирательным правом все еще проблематичнее. Некоторое время назад мы делали оценки количества российских граждан, лишенных права выдвигаться в качестве кандидатов. У нас получилось около 9 миллионов. Сейчас это число наверняка больше, поскольку в последние два года страну покинуло немало ее граждан.

Что касается реалий, то мы видим что дискриминационные нормы законодательства в совокупности с тенденциозной практикой их применения приводят к сильнейшим ограничениям (вплоть до полного блокирования) пассивного избирательного права для широких кругов оппозиции, и чем меньше оппозиционная партия зависит от власти, тем сильнее ограничения.

А если говорить о равном избирательном праве в отношении пассивного избирательного права, то мы видим немало даже формальных ограничений. Самый близкий и яркий пример: на президентских выборах кандидату от партии нужно собрать 100 тыс. подписей, а самовыдвиженцу – 300 тыс. Никаких внятных обоснований для такого неравенства не предъявлено.

Есть и более тонкие моменты, которые можно обсуждать не только в отношении нашей страны, но и ряда других. Что значит «высшее непосредственное выражение власти народа» и «воля народа должна быть основой власти правительства»? Вот известно такое явление – «сфабрикованное большинство» – это когда партия получает по итогам голосования менее половины голосов, но при этом ей достается более половины мандатов. В России такое бывало и на выборах в Госдуму и довольно часто на региональных и муниципальных выборах. Получается, что народ не дал партии мандат на единоличное управление страной или регионом, но благодаря хитростям избирательной системы она такой мандат себе взяла.

Ну а про референдумы писать просто нечего – их у нас практически нет.

Так что 30-летие Конституции – тоже грустный юбилей. Это, впрочем, связано не только с выборами и референдумом.

30 лет российской системе избирательных комиссий

До 1993 года в СССР и в России избирательные комиссии создавались заново к каждому выборам. В 1993 году начала формироваться система избирательных комиссий, действующих на постоянной основе.

Временные стали постоянными

Правда, получилось это уже в дальнейшем. А первоначально еще действовала прежняя инерция. 29 сентября 1993 года указом президента № 1505 была сформирована Центральная избирательная комиссия по выборам депутатов Государственной Думы в 1993 году (в составе 21 человека). Потом были еще назначены выборы в Совет Федерации и общенародное голосование по проекту Конституции, и на эту же ЦИК были возложены полномочия по их проведению. В этом тоже не было ничего необычного. Однако указом президента от 20 декабря 1993 года данная комиссия была преобразована в действующую на постоянной основе ЦИК РФ. И на нее была возложена разработка проектов федеральных законов о выборах и референдумах.

В октябре 1993 года были сформированы окружные избирательные комиссии по выборам в Государственную Думу. На некоторые из них были возложены и полномочия окружных комиссий по выборам в Совет Федерации. Однако эти комиссии после выборов утратили полномочия.

Одновременно с выборами в Государственную Думу и Совет Федерации и референдумом по Конституции проходили выборы законодательных органов 10 регионов и президентов двух республик. Для этих выборов были созданы региональные избиркомы. Так, 15 октября 1993 года мэром Москвы была сформирована Московская городская избирательная комиссия по выборам в Московскую городскую Думу. Эта комиссия (МГИК) затем тоже стала действовать на постоянной основе.

Положения о выборах 1993 года предусматривали, что избирательные комиссии формируются на паритетных началах исполнительной и представительной ветвями власти. Это стало отголоском противостояния ветвей власти в 1992–1993 годах. Однако осенью 1993 года представительной власти не было на общероссийском уровне, а также во многих регионах. Поэтому ЦИК была сформирована президентом, МГИК – мэром и т.п.

Впоследствии паритетный принцип формирования избиркомов сохранился для избирательных комиссий субъектов РФ и окружных комиссий по выборам в Госдуму, хотя противостояние ветвей власти сошло на нет. Эксперты неоднократно обращали внимание на нежелательность участия исполнительной власти в формировании избиркомов. В 2002 году уже на уровне профильного комитета Госдумы было принято решение исключить исполнительную власть из этого процесса и полностью формировать комиссии представительными органами. Однако председатель ЦИК Александр Вешняков и депутаты из фракции «Единство» добились отмены этого решения.

Администрации заменили партийные структуры

Впрочем, дело не только в положениях закона, ибо практика формирования избиркомов всегда сильно отличалась от того, что было написано в законе. Какими бы органами формально ни формировались избиркомы (представительными ли органами или вышестоящими избирательными комиссиями), в реальности ведущую роль в их формировании играли определенные подразделения (орготделы, управления делами и т.п.) администраций соответствующего уровня (как в советский период ведущую роль играли аналогичные партийные структуры). В значительной степени это связано с тем, что ни у представительных органов, ни у избирательных комиссий (кроме, может быть, ЦИК) нет адекватного аппарата для кадровой работы. Плюс, конечно, традиции.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» от 6 декабря 1994 года установил систему избирательных комиссий пяти уровней – ЦИК, избирательные комиссии субъектов РФ (ИКСРФ), окружные (ОИК), территориальные (ТИК) и участковые (УИК). При этом ЦИК и ИКСРФ были определены как юридические лица, но только про ЦИК было написано, что она действует на постоянной основе.

Порядок формирования ЦИК был закреплён этим законом и с тех пор не претерпел существенных изменений. В комиссии стало 15 членов, по пять назначаются Государственной Думой, Советом Федерации и президентом. Новый состав ЦИК в соответствии с заключительными положениями закона был сформирован к марту 1995 года.

Порядок формирования остальных комиссий был отдан на усмотрение другим федеральным и региональным законам. В тот момент ещё не было даже четко определено, что в одном регионе формируется одна единая ИКСРФ, а в одном районе или городе – одна ТИК. Так, порядок формирования ИКСРФ был в 1995 году прописан и в Федеральном законе «О выборах Президента Российской Федерации» от 17 мая 1995 года, и в Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 21 июня 1995 года. В обоих законах говорилось, что она формируется не позднее чем через 30 дней со дня вступления в силу этого закона, действует на постоянной основе, и её срок полномочий составляет четыре года. То есть эти положения можно было понять и так, что отдельно формируются ИКСРФ по выборам президента и ИКСРФ по выборам Госдумы (а также отдельно – по региональным выборам). Однако я не знаю случаев существования в каком-либо регионе одновременно более одной ИКСРФ.

Формировались региональные вертикали

С ТИК ситуация была иная. Оба закона о федеральных выборах определили полномочия ТИК и установили, что они прекращаются с окончанием избирательной кампании. Вообще говоря, создание таких ТИК было новшеством – это были промежуточные комиссии, главной задачей которых стало подведение итогов голосования на своей территории. Одновременно могли существовать и другие ТИК – организующие на своей территории муниципальные выборы. Они формировались в соответствии с законами субъектов РФ. Так, в Москве в 1995–1997 годах формирование ТИК предусматривалось тремя законами – о выборах мэра, о выборах Мосгордумы и о выборах советников районных Собраний. По первым двум законам полномочия ТИК прекращались после завершения избирательной кампании, а по закону о выборах советников – после образования ТИК в новом составе.

Хотя при совмещении выборов их организаторы стремились иметь единые комиссии, я знаю случаи, когда на одной территории сосуществовали разные ТИК. Так, в Москве в 2000 году проходили 26 марта выборы президента России (как и по всей стране) и 16 апреля – повторные выборы советников районных Собраний и дополнительные выборы депутата Мосгордумы. Из-за нечеткости закона и трений между ЦИК и МГИК не удалось получить разрешения ЦИК на возложение на действовавшие ТИК по выборам советников полномочий ТИК по выборам президента, и пришлось формировать отдельные ТИК для президентских выборов.

Что касается участковых комиссий, то при совмещении дня голосования на разных выборах всегда удавалось принять решение о проведении голосования одними УИК.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 1997 года определил единый порядок формирования избирательных комиссий. Для ИКСРФ и ОИК по выборам в Госдуму остался паритетный принцип, а остальные ОИК, ТИК и УИК стали

формироваться представительными органами муниципальных образований. Закон также обязал назначать не менее трети членов избиркомов на основе поступивших предложений избирательных объединений и блоков, имеющих фракции в Государственной Думе, в законодательном органе государственной власти субъекта РФ и в выборном органе местного самоуправления.

В 2002 году новый Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» внес существенные коррективы в систему избирательных комиссий. В качестве отдельного вида была предусмотрена избирательная комиссия муниципального образования (ИКМО) с четырехлетним сроком полномочий, главной функцией которой стала организация муниципальных выборов. ТИК остались как промежуточные комиссии на федеральных и региональных выборах, они стали действующими на постоянной основе с четырехлетним сроком полномочий.

Был изменен порядок формирования избирательных комиссий. Только для ЦИК и ИКСРФ сохранился паритетный принцип формирования, остальные комиссии стали формироваться вышестоящими. К тому же председатели комиссий, кроме ЦИК и ИКСРФ, стали не избираться, а назначаться той же вышестоящей комиссией. Это называлось «вертикалью» избирательных комиссий и мотивировалось необходимостью обеспечения их независимости от местных властей. На деле же никакой федеральной «вертикали» не получилось, а были созданы 85 региональных «вертикалей», поскольку зависимость ИКСРФ от ЦИК осталась слабой, а от региональной власти – сильной. Квота парламентских партий была увеличена с одной трети до одной второй, но реального значения эта новелла не имела.

Муниципальные избиркомы ликвидировали

Что касается ТИК и ИКМО, то закон по сути предусматривал, что на одной территории (город без районного деления, муниципальный район) должны параллельно действовать две комиссии – одна (ТИК) для федеральных и региональных выборов, другая (ИКМО) – для муниципальных. При этом закон разрешал возлагать полномочия ИКМО на ТИК и наоборот. Наоборот было крайне редко (хотя это вписывалось в концепцию самостоятельности муниципальной власти), а вот возложение полномочий ИКМО на ТИК постепенно стало наиболее распространенной практикой. На ТИК района часто стали возлагать и полномочия всех ИКМО поселений, входящих в район.

Основными исключениями были крупные города с районным делением – на уровне внутригородских районов действовали ТИК, а на уровне целого города было удобно сохранение ИКМО. Однако наличие самостоятельных ИКМО не устраивало региональные власти, которые стремились управлять не только региональными, но и муниципальными выборами, особенно в региональном центре. И в 2022 году был принят федеральный закон, предусматривший ликвидацию ИКМО – их полномочия переданы ТИК (для ИКМО поселений возможна передача полномочий УИК).

Теория и практика

Все законы, начиная с 1994 года, провозглашают, что избирательные комиссии являются органами, которые в пределах своей компетенции независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления. Решения и иные акты комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, избирательных объединений, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей.

На практике же мы постоянно видим сильную зависимость избирательных комиссий от органов исполнительной власти. Многие комиссии (особенно ТИК) являются декоративными органами, так как реально их функции осуществляет

администрация. По закону одной из главных функций избирательных комиссий является защита избирательных прав граждан, однако многие избирательные комиссии стали главными нарушителями избирательных прав граждан на всех стадиях избирательного процесса – от регистрации кандидатов до подсчета голосов.

30 лет ЦИК: грустный юбилей

Как я писал в предыдущих очерках, 29 сентября 1993 года указом Президента была сформирована Центральная избирательная комиссия по выборам депутатов Государственной Думы в 1993 году. Вскоре на нее были возложены также полномочия по выборам в Совет Федерации и по общенародному голосованию по проекту Конституции.

Первый состав (1993–1995)

Комиссию возглавил Николай Рябов, который был замом и сподвижником Руслана Хасбулатова, но затем переметнулся на сторону Ельцина. Заместителем председателя стал Александр Иванченко, специалист по избирательному праву, работавший до этого в аппарате Верховного Совета. Должности члена – секретаря ЦИК тогда не было (функции секретаря выполнял сотрудник аппарата).

Всего в том составе ЦИК был 21 член. Помимо председателя и зампреда, остальных членов делегировали региональные власти. Этому составу суждено было проработать полтора года. Забегая вперед, отмечу, что только 8 из них (включая Рябова и Иванченко) перешли в следующий состав. Да и эти не запомнились. Из остальных можно, пожалуй, выделить Татьяну Зражевскую, которая позже много лет работала Уполномоченным по правам человека в Воронежской области.

20 декабря 1993 года Президент подписал указ «О мерах по совершенствованию избирательной системы в Российской Федерации». Этим указом Центральная избирательная комиссия по выборам в Совет Федерации и по выборам в Государственную Думу в 1993 году была преобразована в действующую на постоянной основе Центральную избирательную комиссию Российской Федерации (ЦИК РФ). Ей поручалось совместно с Министерством юстиции разработать и представить Президенту проект федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы и проект федерального конституционного закона о референдуме в Российской Федерации.

В январе 1994 года ЦИК образовала рабочую группу по подготовке предусмотренных указом Президента законопроектов из 38 человек во главе с заместителем председателя комиссии Иванченко, в состав которой вошли члены ЦИК РФ, сотрудники ее аппарата, представители Министерства юстиции и ряда других ведомств, а также ведущие специалисты–правоведы научных и учебных заведений (в том числе С.А. Авакьян, Б.С. Крылов, Б.М. Лазарев, В.И. Лысенко, А.Е. Постников, Б.Н. Топорнин, К.Ф. Шеремет, А.И. Экимов).

Правда, вскоре оказалось, что нужно в первую очередь готовить проект другого федерального закона – «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации». Этим тоже занялась рабочая группа (в первую очередь Александр Постников). Позже возникла потребность в федеральном законе о выборах Президента. Все четыре законопроекта готовились в рамках ЦИК, затем передавались в Администрацию Президента и вносились в Думу Президентом. При этом Президент назначал своими представителями по этим законопроектам Рябова (по проекту ФКЗ о референдуме) и Иванченко (по проектам ФЗ о выборах Государственной Думы и Президента).

Второй состав (1995–1999)

Принятый в декабре 1994 года Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» предусмотрел формирование ЦИК тремя органами – Советом Федерации, Государственной Думой и Президентом. Каждый орган делегирует в ЦИК по пять человек. В соответствии с заключительными положениями этого закона, новый состав ЦИК был сформирован к марту 1995 года.

В новый состав вошли, как отмечалось выше, восемь членов ЦИК из предыдущего состава (в том числе Рябов и Иванченко) и семь новых членов (среди них стоит отметить Александра Вешнякова, Ольгу Застрожную, Евгения Колюшина, Юрия Веденеева). Председатель, зампред и секретарь избирались самой комиссией из числа членов ЦИК. Председателем и зампредом остались Рябов и Иванченко, секретарем стал Вешняков (в 1990–1991 зам. председателя Совета Республики Верховного Совета РСФСР, покинул эту должность после участия в выступлении против Ельцина, в 1994–1995 работал в аппарате ЦИК).

Новый состав ЦИК организовывал выборы депутатов Государственной Думы в декабре 1995 года и Президента в июне–июле 1996 года. В ходе этих выборов был ряд скандальных решений ЦИК об отказах в регистрации, которые отменялись Верховным Судом. В частности, на думских выборах ЦИК первоначально отказала в регистрации списку Объединения «Яблоко» из-за большого числа кандидатов, выбывших из списка (хотя такого основания тогда в законе не было).

После президентских выборов председатель ЦИК Рябов ушел на дипломатическую работу, и новым председателем стал Иванченко.

Но еще в ходе президентской кампании, 20 марта 1996 года, совместным распоряжением председателей Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства и ЦИК была сформирована рабочая группа по доработке федерального избирательного законодательства во главе с секретарем ЦИК Вешняковым. Эта рабочая группа подготовила проект нового «рамочного» закона, который получил название Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Представителем Президента в Думе по нему был Иванченко. А вот новую редакцию закона о выборах депутатов Государственной Думы, а также поправки в «рамочный» закон 1999 года готовил профильный комитет Госдумы, а на заседаниях Думы от имени ЦИК выступал Вешняков.

Третий состав (1999–2003)

В 1999 году вновь изменилось руководство ЦИК. По каким-то причинам Иванченко не устраивал президентскую Администрацию (говорили, что он не пользовался авторитетом и в ЦИК, у него были напряженные отношения с Вешняковым). От предложения остаться рядовым членом комиссии он отказался и в результате в новый состав ЦИК не попал.

Администрация продвигала Валентина Власова, бывшего полномочного представителя Президента в Чечне, незадолго до этого выкупленного из чеченского плена. Однако амбициозный Вешняков добился своего избрания председателем ЦИК, а Власов стал его замом. Секретарем была избрана Ольга Застрожная (в 1993–1995 годах была депутатом Госдумы от «Выбора России»). То есть в те годы ЦИК была относительно самостоятельным органом, не полностью подчинявшимся Администрации.

Состав при этом обновился сильно, из второго состава в нем остались только Вешняков, Застрожная, Колюшин (представитель КПРФ), Евгений Ищенко (представитель ЛДПР) и Ольга Волкова, а из первого состава – никого.

Иванченко, уйдя из ЦИК, создал Независимый институт выборов, который продвигал свои идеи в сфере избирательного, партийного и смежного законодательства и часто занимал критичную позицию в отношении действий ЦИК. С начала 2000 года и до октября 2002 года институт издавал журнал «Выборы. Законодательство и технологии». В ответ ЦИК с 2001 года начал издавать свой «Журнал о выборах». На конференции, посвященной пятилетию журнала (я в ней принимал участие по приглашению Вешнякова), мы констатировали, что журнал избежал участи гламурного пропагандиста, в нем публиковались критические статьи, в том числе и моя.

ЦИК этого состава организовала выборы депутатов Государственной Думы 1999 года и президентские выборы 2000 года. На этих выборах вновь были скандалы из-за неудачных норм закона: в 1999 году ЦИК отказала в регистрации списку ЛДПР, и Владимиру Вольфовичу пришлось создавать «Блок Жириновского». В 2000 году отказ в регистрации на президентских выборах получил и сам Жириновский, но ему удалось отменить решение ЦИК в кассационной коллегии Верховного Суда (его представителями в суде были сотрудницы Независимого института выборов, апеллировавшие не к букве закона, а к правовым принципам). Это был последний случай, когда решение ЦИК удалось оспорить в суде.

В эти годы ЦИК продолжала играть ведущую роль в работе над избирательным законодательством, плюс там же разрабатывался и проект Федерального закона «О политических партиях». В конце 1999 года Вешняков был официальным представителем Президента в Думе по проекту закона о выборах Президента. 26 августа 2000 года распоряжением Президента была создана рабочая группа для подготовки предложений по совершенствованию законодательства о выборах во главе с Вешняковым. В нее вошли в основном представители ведомств, а из лиц, не обремененных высокими должностями, – только Всеволод Васильев и Владимир Лысенко.

В октябре 2000 года ЦИК одобрила довольно объемный доклад «О развитии и совершенствовании законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах», и в течение примерно двух лет Вешняков и его команда занимались реализацией его положений. Вешняков был официальным представителем Президента в Думе по всем принимаемым тогда законам о выборах и по закону о партиях. Я был свидетелем характерного эпизода: депутаты приняли довольно мелкую поправку, против которой высказывался Вешняков. Он немедленно взял слово и раздраженно напомнил, что является представителем Президента. Депутаты тут же проголосовали заново и поправку отвергли.

В ноябре 2002 года Власов покинул ЦИК, перейдя на дипломатическую работу. На короткое время зампредом стала Застрожная, а секретарем – Нина Кулясова.

Четвертый состав (2003–2007)

В четвертом составе ЦИК остались восемь человек из третьего (в том числе Вешняков, Застрожная, Кулясова, Колюшин, Елена Дубровина и Сергей Большаков). Среди новых членов – доктор юридических наук Владимир Лысенко, а также Олег Вельяшев и Николай Конкин. Председателем остался Вешняков, секретарем вновь стала Застрожная, а пост зампреда получил Вельяшев.

История этого состава драматична. Вешняков пытался сохранить самостоятельную роль, но Администрация сумела его «укротить».

В 2002–2003 годах Вешняков и Большаков пытались бороться (в том числе и через законодательство) со злоупотреблениями со стороны СМИ, в особенности с проплаченной косвенной агитацией. Методы были не самыми удачными, и их критиковали многие, в том числе нынешний секретарь ЦИК Наталья Бударина. Уже в ходе думской кампании 2003 года были инициированы жалобы в Конституционный Суд, который признал одно из положений закона не соответствующим Конституции и, кроме того, дал свое толкование другим нормам закона. Но еще до принятия этого постановления позиция руководства ЦИК изменилась. В той кампании государственные телеканалы вели интенсивную агитацию за «Единую Россию» и против КПРФ. Рабочая группа ЦИК, возглавляемая Большаковым и сотрудницей аппарата Майей Гришиной, подготовила заключение, в котором признавала, что Первый канал и РТР нарушают закон. Но Вешняков отправил руководителям этих каналов письма другого содержания: мол, нарушений закона не выявлено, но мы все же

просим освещать кампанию сбалансированным и беспристрастным образом. Легко понять, что эти просьбы не возымели действия.

На завершающем этапе кампании наблюдалась безобразная картина, когда 37 кандидатов из списка «Единой России» отказались от мандатов. При этом руководство ЦИК не сумело даже обеспечить оформления этих отказов надлежащим образом. Так, позже в суде мы увидели, что на заявлениях Сергея Шойгу о согласии баллотироваться и об отказе от мандата стояли разные подписи.

Кампания президентских выборов 2004 года сопровождалась меньшим числом скандалов. Но и здесь о сбалансированности и беспристрастности государственных СМИ говорить не приходится. А дальше началась кардинальная правка избирательного законодательства. Вешняков как будто забыл свое высказывание 2002 года о том, что в избирательное законодательство вносится «последнее серьезное изменение». В одном только 2005 году с подачи ЦИК в это законодательство были внесены более серьезные правки, чем за предыдущие 10 лет.

Однако закон, принятый в июле 2005 года, стал последним примером комплексной работы над законодательством о выборах. С этого момента правка избирательного законодательства стала точечной и непрерывной. При этом ряд новелл, внесенных в эти годы (в частности, поднятие планки численности партий, отмена санкций за отказ от мандата, отмена строки «против всех»), вызывал критику со стороны Вешнякова, но к нему уже не прислушивались.

Впрочем, большим достижением этого состава ЦИК стало создание Интернет-портала и размещение на нем предварительных и окончательных итогов голосования на всех федеральных и региональных выборах, начиная с декабря 2003 года.

Пятый состав (2007–2011)

Далее с Вешняковым произошла почти такая же история, как с Иванченко. Ему тоже предложили остаться рядовым членом ЦИК, но он сказал, что будет бороться за пост председателя. Тогда его просто не включили в новый состав ЦИК и в наказание за строптивость долго держали без работы. В конечном итоге направили послом в Латвию.

Более того, в новом составе ЦИК не оказалось никого из руководящей тройки прежнего состава. Правда, в него перешли девять рядовых членов предыдущего ЦИК (в том числе Конкин, Колюшин, Кулясова, Дубровина). Среди новых членов – Владимир Чуров, Станислав Вавилов, Игорь Борисов, Майя Гришина, Геннадий Райков.

Пост председателя достался Чурову (в то время депутату Госдумы от ЛДПР, ранее был замом Владимира Путина в Комитете по внешним связям администрации Санкт-Петербурга). Ради него в январе 2007 года в спешном порядке был принят федеральный закон, отменивший требование, чтобы члены ЦИК имели юридическое образование. В первом же интервью Чуров заявил, что его кредо: «Путин всегда прав».

Зампредом стал Вавилов, секретарем – Конкин. В таком составе ЦИК провела выборы в Госдуму 2007 года. Первое бросающееся в глаза отличие: если в 2003 году ЦИК зарегистрировала все 23 списка, подавших документы на регистрацию (из них 22 по подписям избирателей), то в 2007 году три списка получили отказы – из 14, подавших документы, и семи, представивших для регистрации подписи избирателей. В самой кампании явно доминировала «Единая Россия», список которой возглавил сам Путин.

То, что большая часть этого состава ЦИК ангажирована, ярко проявилось в одном мелком решении, когда в угоду «Единой России» девять членов ЦИК проголосовали за изменение порядка проведения жеребьевки по определению мест партий в бюллетене. Никаких других мотивов у этого голосования быть не могло.

Затем в составе ЦИК и его руководства произошло небольшое, но важное изменение. Комиссию покинул один из рядовых членов, а вместо него был назначен

Леонид Ивлев, до этого работавший в президентской Администрации и в штабе «Единой России». Его вскоре сделали вторым зампредом, несмотря на то, что закон предусматривал только одну должность зампреда ЦИК. Это было воспринято так, что к экстравагантному Чурову приставили «комиссара» в лице Ивлева. И дальше было ощущение, что реальным руководителем ЦИК является Ивлев.

Президентские выборы 2008 года отличились тем, что в них участвовали всего четыре кандидата, один из которых был явно несерьезным. Большую часть претендентов ЦИК не допустила на самом первом этапе, плюс отказ в регистрации получил бывший премьер Михаил Касьянов (несколько дней назад включен в реестр иностранных агентов). Заметный рост фальсификаций наблюдался уже в 2007 году, но в 2008 году фальсификации стали масштабными. Впрочем, тогда это мало кого взволновало.

В отличие от своих предшественников, Чуров делал вид, что ЦИК не имеет отношения к избирательному законодательству. Хотя на деле большая часть законопроектов в этой сфере по-прежнему готовилась в ЦИК под руководством Майи Гришиной.

Первоначально ЦИК этого состава продолжила дело повышения открытости. С 2009 года на Интернет-портале ЦИК стали размещаться итоги голосования не только федеральных и региональных, но и муниципальных выборов. Но в то же время начались попытки сократить информацию, находящуюся в открытом доступе.

Шестой состав (2011–2016)

Шестой состав ЦИК уже имел пятилетний срок полномочий. В нем остались 10 членов из предыдущего состава (в том числе вся руководящая четверка, плюс Гришина, Колюшин, Кулясова, Дубровина, Валерий Крюков, Сиябшах Шапиев). Среди тех, кто выбыл – Игорь Борисов, вероятно, это связано с произошедшим скандалом: он не очень удачно поговорил с журналистом Александром Минкиным, и тот под впечатлением от этого разговора написал в «МК» аж четыре статьи в жанре «Письма президенту».

Выборы в Государственную Думу 2011 года стали самыми скандальными. Хотя уровень фальсификаций на них мало отличался от уровня 2008 года, по оценкам экспертов, фальсификации существенно повлияли на результаты. И общество уже было настроено по-другому, в результате по стране прокатилась волна протестов, и самые массовые были в Москве. Одним из требований протестующих была отставка Чурова. К этому требованию присоединился и Совет по правам человека при Президенте. Однако председатель устоял. На президентских выборах 2012 года фальсификаций стало меньше, а в Москве их уровень упал до нуля.

Одним из главных направлений деятельности этого состава ЦИК стала борьба с наблюдательскими организациями. Здесь главную роль играл Ивлев.

Седьмой состав (2016–2021)

К 2016 году в обществе созрел запрос на перемены. Одним из требований стало изменение состава ЦИК, уход из него одиозных фигур. Проявлением этого стало выдвижение в состав ЦИК одним из депутатов Государственной Думы кандидатуры сопредседателя движения «Голос» (которое тогда еще не считалось «иностранным агентом») Григория Мельконьянца. Но она не была поддержана депутатами.

Все же из ЦИК ушла вся руководящая четверка. При этом уход Чурова и Ивлева общественность приветствовала, а уходу Конкина эксперты были не рады. В новом составе остались лишь шесть членов из предыдущего – Гришина, Колюшин, Крюков, Шапиев, Антон Лопатин и Борис Эбзеев. Среди тех, кто пришел – депутаты Госдумы (бывшие или на тот момент действовавшие) Элла Памфилова, Николай Булаев, Валерий Гальченко, Александр Клюкин, Николай Левичев, Василий Лихачев, Сергей Сироткин; по числу бывших депутатов Госдумы этот состав не имел себе равных. Позже Лихачев был заменен на Евгению Орлову.

Председателем стала Памфилова, которая ранее была народным депутатом СССР, министром социального развития, депутатом Государственной Думы, председателем Совета по правам человека при Президенте, Уполномоченным по правам человека. Ее замом стал Булаев, который ранее был зам. главы Рязанской области, депутатом Государственной Думы от «Единой России», руководителем Федерального агентства по образованию, членом Совета Федерации (зампред вновь стал один, что соответствовало закону). Пост секретаря заняла Гришина.

С приходом Памфиловой общественность связывала большие надежды: у нее была репутация борца за демократию и права человека. И первое время она стремилась эти надежды оправдать. Всегда лояльная по отношению к Президенту, она тем не менее в тот период говорила (полагаю, что искренне), что развитие электоральной демократии в нашей стране полностью соответствует политической стратегии государственной власти Российской Федерации.

В соответствии с такими представлениями Памфилова значительно улучшила отношения ЦИК и всей системы избирательных комиссий с наблюдательскими организациями, включила их представителей в число своих консультантов, восстановила использование на избирательных участках видеокамер (введенных в 2012 году по инициативе Путина, но быстро пропавших) и способствовала их использованию в ТИК, попыталась очистить избирательные комиссии субъектов РФ от наиболее одиозных руководителей, начала продвигать идеи улучшения избирательного законодательства. Одним из главных ее дел стало введение голосования по месту нахождения вместо открепительных удостоверений.

Однако в тех вопросах, которые традиционно входили в компетенцию зампреда и секретаря, эксперты увидели ухудшение ситуации (в частности, в работе ЦИК с жалобами на решения нижестоящих комиссий). Булаев и Гришина, превосходившие Памфилову по работоспособности, стали оказывать решающее влияние на деятельность ЦИК. Стоит отметить, что и большинство членов ЦИК нельзя было считать сторонниками развития электоральной демократии. Через некоторое время стало возникать ощущение, что реальным руководителем ЦИК является Булаев (как и Ивлев при Чурове).

Одним из первых поражений Памфиловой стал провал ее достаточно осторожных попыток ввести в избирательные комиссии субъектов РФ независимых экспертов. В конце 2016 году ЦИК смогла принять решение о делегировании Андрея Бузина в Избирательную комиссию Московской области. Но губернатор области это решение проигнорировал, и ЦИК даже не пыталась настоять на своем.

Выборы депутатов Госдумы 2016 года продемонстрировали разные тенденции. Имели место заметные улучшения по ряду показателей, но проявилось и много нарушений. Реакция Памфиловой на нарушения была двойственной: с одной стороны, она требовала расследования их и наказания виновных, с другой стороны, старалась приуменьшить их масштаб.

Президентские выборы 2018 года прошли приличнее, чем в 2008 и 2012 годах, но тоже с немалым числом нарушений. Но обсуждать нарушения на этих выборах уже было нельзя.

В конце 2018 года Памфилова сформировала Научно-экспертный совет при ЦИК, в котором около трети составляли эксперты, нацеленные на демократизацию российских выборов (семь из них впоследствии были признаны «иностранными агентами» и еще трое были аффилированы с «иностранными агентами»). Но совет этот просуществовал чуть больше года, проведя всего четыре заседания без видимых результатов.

С 2019 года никакого продвижения на пути демократизации уже не наблюдалось. Полностью провалились попытки Памфиловой законодательно смягчить муниципальный фильтр и ограничения для наблюдателей. ЦИК не стала защищать

права кандидатов, снятых с выборов в Мосгордуму. И сама Памфилова вскоре признала: не может быть никакой сейчас реформы законодательства, поскольку нет кардинального изменения политического вектора. После этого уже ждать от нее и от ЦИК каких-то серьезных улучшений было бессмысленно.

А потом еще было голосование по «поправке» к Конституции, где законодателями вместе с ЦИК было сделано все, чтобы отдалить это действо от любых демократических стандартов. Тут еще пандемия подбросила возможности. И если еще тремя годами раньше Памфилова была категорическим противником досрочного голосования, то тут она столь же категорично взялась за внедрение многодневки.

И параллельно шло внедрение дистанционного электронного голосования (ДЭГ). Еще в конце 2018 года руководители ЦИК относились к идее ДЭГ настороженно и говорили, что с этим нельзя спешить. Но вдруг с начала 2019 года заспешили. Отговариваясь: мол, мы только помогаем Москве провести эксперимент. Эксперимент прошел, эксперты сочли его неудачным, но уже все закрутилось. ЦИК стала разрабатывать собственную платформу, она, по мнению экспертов, не прозрачнее московской, просто, в отличие от московской, не успела еще себя дискредитировать. При этом Памфилова божилась, что московская платформа больше не будет использоваться, но закрыть ее тоже оказалось за пределами ее власти.

Ближе к концу срока полномочий данного созыва ЦИК начала снижать уровень открытости данных об итогах голосования. В сентябре 2020 года на портале ЦИК была введена капча, затруднившая сбор и анализ этой важнейшей информации.

Восьмой состав (с 2021 года)

В восьмом составе осталось только семь человек из предыдущего – Памфилова, Булаев, Колушин (рекордсмен – член ЦИК с 1995 года), Левичев, Лопатин, Эбзеев и Евгений Шевченко. Из новых можно отметить Наталью Бударину и Андрея Шутова. Кроме того, в ЦИК вернулся Борисов. Состав комиссии заметно омолодился: большинство ушедших были в возрасте.

Памфилова и Булаев сохранили свои посты, а вместо покинувшей ЦИК Гришиной секретарем стала Бударина, пришедшая из Администрации Президента.

На выборах в Госдуму 2021 года проявились все обычные тенденции. Закрепились и новшества последних лет – трехдневное голосование и широкое использование ДЭГ в Москве, что усилило подозрения в фальсификациях и снизило доверие к результатам выборов.

Продолжилось и наступление на принцип открытости выборов. Сбор информации об итогах голосования был затруднен еще в большей степени введением механизма обфускации.

Заключение: грустный итог

С самого начала появления ЦИК его полшутя стали называть «министерством выборов». Как обычно, аналогия весьма условна. С одной стороны, ЦИК в силу ее коллегиального характера и публичности всегда была более открыта, чем любое министерство и ведомство. С другой стороны, ЦИК ущемлена в своем статусе, поскольку не упомянута в Конституции.

При подготовке Конституции 1993 года этот вопрос еще не созрел. Но почему-то и в 2020 году при внесении в Основной закон множества пустых поправок никто не позаботился о придании ЦИК конституционного статуса.

Отсутствие упоминания ЦИК в Конституции лишает возможности предоставить комиссии право законодательной инициативы. Такое право имеет практически любой правоприменительный орган, в частности, министерства могут вносить законопроекты через Правительство. Самым парадоксальным здесь является то, что Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы...» (во всех версиях, предусматривающих смешанную систему) гласит, что ЦИК разрабатывает схему

одномандатных округов и вносит ее в Госдуму. На практике же приходится исхитряться и как-то договариваться с другими субъектами законодательной инициативы.

Если же по существу, то при Рябове, Иванченко и Вешнякове ЦИК реально вырабатывала государственную политику в сфере выборов. Уже в конце работы четвертого состава Вешняков стал терять позиции, и при Чурове данная роль ЦИК была утеряна. Памфилова пыталась ее вернуть, но потерпела неудачу.

Долгое время в обществе распространялось представление о всемогуществе ЦИК. Его отражением стал анекдот о том, как председатель ЦИК был делегирован в США, и там в результате победила «Единая Россия». Анекдот этот, насколько я помню, появился при Вешнякове. Когда Владимир Познер в телеэфире рассказал его в отношении Чурова, у знающих людей это не могло вызвать ничего, кроме саркастической усмешки.

Весьма распространено и представление о ЦИК как о главном фальсификаторе выборов. Отражением его стали, например, термины типа «пила Чурова» – про изломы на графиках. На самом деле мы знаем, что ЦИК сама ничего не фальсифицирует и не фальсифицировала. Фальсифицируют на местах (в УИК и ТИК), а при ДЭГ – в организации, обеспечивающей такое голосование. Но ЦИК покрывала и прикрывала фальсификаторов – особенно при Чурове. Впрочем, даже робкие попытки Вешнякова и Памфиловой добиться наказания фальсификаторов обычно ни к чему не приводили: правоохранительные органы покрывают фальсификаторов гораздо сильнее.

И даже в той сфере, где ЦИК всегда была на высоте – открытости и гласности – в последние годы начались проблемы.

В конечном итоге ЦИК превратилась в послушного проводника воли Администрации по обеспечению «нужных» результатов выборов.

Партийная система России за последнее тридцатилетие

Партийная система в России возникла заново не в 1993 году, а тремя годами раньше – после того как в марте 1990 года была изменена редакция статьи 6 Конституции СССР: вместо положения о руководящей и направляющей роли КПСС появилась запись о многопартийности. И тогда сразу возник ряд партий. До этого подпольно существовал Демократический союз, который и позже не смог стать полноценной партией, были также разные клубы и кружки.

Период 1990–1993 годов

Вероятно, первой после марта 1990 года была создана Либерально-демократическая партия Советского Союза во главе с Владимиром Жириновским, позже она стала общероссийской и приняла привычную нам аббревиатуру ЛДПР. В мае 1990 года были созданы Демократическая партия России (ДПР) и Социал-демократическая партия Российской Федерации (СДПР). В первой половине 1990 года появились также Партия конституционных демократов, Конституционно-демократическая партия – Партия народной свободы, Российское христианское демократическое движение (РХДД), Российская христианско-демократическая партия, Свободная демократическая партия, Крестьянская партия России и др. Важную роль сыграло создание в ноябре 1990 года на базе «Демократической платформы» в КПСС Республиканской партии России (РПР).

В октябре 1990 года было оформлено движение «Демократическая Россия». Ее коллективными членами стали Республиканская, Социал-демократическая, Свободная демократическая и Крестьянская партии, Партия конституционных демократов, Конституционно-демократическая партия – Партия народной свободы, Российское христианское демократическое движение и др., позднее – Демократическая партия России, Народная партия России, Партия свободного труда. Однако основную массу участников движения составляли граждане, не входившие ни в какие партии.

Затем возникли и другие партии и движения, в частности, Демократическая партия коммунистов России, позже сменившая название на Народную партию «Свободная Россия», Движение демократических реформ, Аграрная партия России (АПР). После запрета КПСС и решения Конституционного Суда о допустимости организаций КПСС по месту жительства оформилась КПРФ.

Некоторые из этих партий были вполне массовыми, поскольку те годы знаменовались высокой политической активностью граждан. Партийная активность проявлялась главным образом в уличных мероприятиях (митингах и демонстрациях) и в политических дискуссиях. Однако у созданных тогда партий долгое время не было возможности участвовать в выборах. Выборы 1990 года прошли еще до провозглашения многопартийности. После них вплоть до осени 1993 года значимыми были лишь выборы президента РСФСР, состоявшиеся 12 июня 1991 года, и проходившие одновременно с ними выборы мэров Москвы и Ленинграда. Но на этих выборах большинство партий действовали вместе. Так, Борис Ельцин был выдвинут и движением «Демократическая Россия», и ДПР, и СДПР.

Период 1993–2003 годов

Назначение в сентябре 1993 года выборов в Государственную Думу по смешанной системе дало новый толчок к партийному строительству. По Положению о выборах для регистрации партийного списка нужно было собрать 100 тыс. подписей. Не все партии смогли взять этот барьер. Всего были выдвинуты списки 35 избирательных объединений и блоков, но зарегистрированы только 13.

В качестве самостоятельных избирательных объединений списки зарегистрировали ЛДПР, КПРФ, АПР, ДПР, Российское движение демократических реформ (РДДР), Партия российского единства и согласия (ПРЕС), Конструктивно–

экологическое движение России «Кедр», движения «Женщины России» и «Достоинство и милосердие».

Кроме того, были зарегистрированы списки четырех блоков. Блок «Выбор России» образовали одноименное политическое движение, а также движение «Демократическая Россия», Крестьянская партия России и партия «Демократическая инициатива». В «Блок: Явлинский–Болдырев–Лукин» объединились РПР, СДПР и партия «Российский христианско-демократический союз – Новая демократия» (при этом все три лидера блока в эти партии не входили, и в верхушке списка преобладали сотрудники ЭПИЦентра Григория Явлинского). Блок «Гражданский союз во имя стабильности, справедливости и прогресса» был образован Российским союзом промышленников и предпринимателей, Всероссийским союзом «Обновление», Российским социал-демократическим центром, Ассоциацией промышленников и предпринимателей России, двумя отраслевыми профсоюзами и движением «Ветераны войн – за мир». Блок «Будущее России – Новые Имена» составили Молодежное движение в поддержку Народной партии «Свободная Россия» и Политико-экономическая ассоциация «Гражданский Союз».

Среди тех, кто не смог зарегистрировать федеральные списки – Российский общенародный союз (РОС), Конституционно-демократическая партия (Партия народной свободы), РХДД, блок «Новая Россия» (включавший Народную партию России).

Пятипроцентный барьер преодолели восемь объединений и блоков. Из пяти объединений и блоков, оставшихся за бортом, четыре (РДПР, «Гражданский союз», «Будущее России – Новые Имена», «Достоинство и милосердие») быстро сошли с политической сцены. Лишь «Кедр» в основном сохранился и продолжал участвовать в выборах (впрочем, безуспешно).

Прошедшие в Госдуму партии и блоки имели разную судьбу. ЛДПР и КПРФ с тех пор стали основными российскими партиями, и вот уже восьмой созыв представлены в Думе. АПР и движение «Женщины России» на следующих выборах выступили неудачно (соответственно 3,8 и 4,6%), но продолжали дальше действовать. ПРЕС в 1995 году полностью провалилась (0,4%) и после этого фактически исчезла. Из ДПР был изгнан ее лидер Николай Травкин, после чего партия претерпела еще ряд расколов и, продолжая существовать до 2008 года, не играла больше серьезной роли в политике.

Не избежали расколов и два прошедших в Думу блока. Так, в выборах 1995 года участвовало шесть объединений и блоков, которые можно считать «осколками» блока «Выбор России» (и еще один блок не сумел собрать достаточное число подписей). Самым крупным «осколком» и основным преемником был блок «Демократический выбор России – Объединенные демократы» (набрал 3,9%), в котором ведущую роль играла партия «Демократический выбор России» (ДВР) – она единственная из «осколков» продолжала реально действовать и после 1995 года.

Из «Блока: Явлинский–Болдырев–Лукин» сформировалось Объединение «Яблоко». При этом Объединение вскоре покинул один из лидеров блока Юрий Болдырев и почти целиком РПР (которая, хоть и претерпела ряд расколов, но сохранилась и продолжала действовать). Лидер СДПР, Анатолий Голов, остался в «Яблоке», часть ее активистов попытались сохранить партию, но она быстро скатилась на обочину общественно-политической жизни страны.

Вплоть до 2001 года не было закона о политических партиях. Избирательное законодательство до 1997 года предоставляло право участия в выборах любым общественным объединениям, предусматривавшим возможность участия в выборах в своих уставах. Так, в выборах в Госдуму 1995 года имели право участвовать 258 общественных объединений и 15 профессиональных союзов. При этом несколько десятков таких общественных объединений назывались партиями, но многие из них были «диванными» организациями, неизвестными избирателям. В то же время,

например, Объединение «Яблоко» не называлось партией, но по существу было полноценной партией.

На выборах в Госдуму 1995 года списки выдвинули 40 избирательных объединений и 29 избирательных блоков (включавших 71 избирательное объединение). ЦИК зарегистрировала 43 федеральных списка кандидатов – списки 25 избирательных объединений и 18 избирательных блоков. Значительная часть объединений и блоков не были известны, и их лидеров тоже никто не знал.

Пятипроцентный барьер преодолели только четыре избирательных объединения – КПРФ, ЛДПР, движение «Наш дом – Россия» (НДР) и Объединение «Яблоко». Еще шесть объединений и блоков получили от 3,8 до 4,6%. Остальные 33 – менее 2,6%, причем 16 получили менее 200 тыс. голосов, то есть меньше представленных для регистрации подписей избирателей (о качестве этих подписей можно только догадываться).

Хотя четыре объединения, прошедшие в Думу второго созыва, представляли лишь около 50% избирателей, в целом они охватили большую часть политического спектра. Лишь левоцентристская часть оказалась полностью лишенной представительства – при том, что относящиеся к ней объединения и блоки (Партия самоуправления трудящихся, блок «Профсоюзы и промышленники России – Союз Труда», «Блок Ивана Рыбкина», объединение «Мое Отечество» и блок «Социал-демократы») в сумме получили 7,5% голосов.

В то же время по одномандатным избирательным округам были избраны представители еще 19 избирательных объединений и избирательных блоков. При этом 12 избирательным объединениям и блокам удалось провести в Думу только по одному кандидату – в большинстве случаев это были лидеры списка.

В 1997–1998 годах законодатели попытались ограничить число потенциальных участников выборов. Было введено понятие «политического общественного объединения», в уставе которого в числе основных целей должно было быть закреплено участие в политической жизни общества. Фактически это означало требование ко всем общественным объединениям, желавшим участвовать в выборах, в кратчайшие сроки внести изменения в устав и пройти процедуру перерегистрации устава.

В результате число общественных объединений, имевших право участвовать в выборах в Государственную Думу, к 1999 году сократилось до 139. Списки в этот раз выдвинули 26 избирательных объединений и 10 избирательных блоков (включавших 28 избирательных объединений). До дня голосования дошли 26 федеральных списков (16 избирательных объединений и 10 избирательных блоков).

Пятипроцентный барьер в 1999 году преодолели шесть избирательных объединений и блоков. Если исходить из того, что «Блок Жириновского» был формой участия в выборах ЛДПР (хотя сама ЛДПР, список которой получил отказ в регистрации из-за нормы закона, впоследствии признанной неконституционной, в блок не входила), а Объединение «Яблоко» – политический преемник «Блока: Явлинский–Болдырев–Лукин», то получается, что три партии (КПРФ, ЛДПР и «Яблоко») были представлены в трех первых созывах Думы. Также в Думу прошел блок «Союз правых сил», в который входила ДВР, так что его можно считать политическим преемником блока «Выбор России», представленного в Думе первого созыва, и блока «Демократический выбор России – Объединенные демократы» (по списку в Думу второго созыва не попал, но провел 9 кандидатов по одномандатным округам).

Новыми были две «партии власти» – блок «Межрегиональное движение «Единство» («МЕДВЕДЬ»)), который формально учредили семь малоизвестных избирательных объединений («партия федеральной власти» с правоцентристским уклоном) и блок «Отечество – Вся Россия», среди пяти учредителей которого были созданное Юрием Лужковым ОПОО «Отечество» и АПР («партия региональной

власти» с левоцентристским уклоном). В ходе избирательной кампании эти блоки жестко боролись друг с другом; в Думе третьего созыва вначале их противостояние сохранялось, но очень быстро они под воздействием президентской Администрации начали сближаться и в конце 2001 года объединились в «Единую Россию».

На региональных и муниципальных выборах до 2003 года активность партий была довольно низкой, а успешность партийных кандидатов – еще ниже. При этом в середине 1990-х годов наблюдалось небольшое повышение партийной активности, а затем она пошла на снижение. Этому способствовали доминирующая на региональных выборах мажоритарная система относительного большинства, слабость партийных организаций в регионах и отсутствие у партийных выдвиженцев преимуществ перед выдвиженцами групп избирателей и самовыдвиженцами.

Период 2003–2011 годов

Наконец, в 2001 году был принят Федеральный закон «О политических партиях». Он содержал целый ряд важных положений.

1. Возможность существования только общенациональных политических партий.
2. Запрет (после двухлетнего переходного периода, то есть с 2003 года) иным, кроме политических партий, общественным объединениям выдвигать кандидатов на национальных и региональных выборах.
3. Жесткие требования к численности и структуре политической партии: партия должна была иметь не менее 10 тыс. членов и региональные отделения не менее чем в половине субъектов Федерации численностью не менее 100 человек. Это означало, в том числе и то, что партии должны иметь только индивидуальное фиксированное членство, то есть они не могут существовать в форме движений (не имеющих фиксированного членства) и не могут иметь коллективных членов.
4. Сложный бюрократический порядок регистрации партий: в частности, предусматриваются отдельные процедуры регистрации оргкомитета партии, самой партии и ее региональных отделений.
5. Государственное финансирование партий в зависимости от итогов выборов в Государственную Думу – финансирование партий, получивших более 3%.
6. Большие возможности государственных органов по контролю над политическими партиями.

Сразу же высказывались опасения, что новый закон позволит исполнительной власти осуществить фильтрацию нежелательных для нее партий, затруднит создание новых партий и в результате приведет к резкому сокращению числа партий, участвующих в выборах, и тем самым к монополизации политического пространства. В первые годы действия закона казалось, что эти опасения были напрасными. Практика регистрирующего органа в те годы была вполне либеральной, что, по-видимому, было связано с определенными установками президентской Администрации. В частности, эксперты полагают, что большинство созданных по новому закону партий в реальности имели менее 10 тыс. членов, но их численность никто не проверял.

Партии нужно было формально создавать заново – через учредительный съезд или путем преобразования общественного объединения. К выборам в Госдуму 2003 года право участия в выборах получили 44 партии. Из них 25 были созданы путем преобразования и 19 были учреждены заново.

В результате преобразования новый партийный статус обрели многие ветераны парламентских выборов: КПРФ, ЛДПР, «Яблоко», АПР, ДПР, Российская экологическая партия «Зеленые» (преемница движения «Кедр»), РПР, Партия самоуправления трудящихся, РКРП – РПК (результат объединения двух партий, выступавших в одном блоке на выборах 1995 и 1999 годов). Этим же путем возникли партии – преемницы блоков – победителей выборов 1999 годов – «Единая Россия» и «Союз правых сил» (СПС). Стоит отметить также Народную партию РФ,

преобразованную из политического общественного движения «Народный депутат» (созданного на основе одноименной депутатской группы) и партию «Либеральная Россия», созданную активистами партии ДВР, не вошедшими в партию СПС, и Борисом Березовским.

Среди партий, созданных заново, также было несколько таких, которые можно считать преемниками ранее существовавших избирательных объединений. Так, Российская партия пенсионеров могла считаться преемницей Партии пенсионеров, участвовавшей в выборах 1999 года, Социалистическая единая партия России (Духовное наследие) – преемницей движения «Духовное наследие», Партия национального возрождения «Народная воля» – преемницей Российского общенародного союза. Заново была создана и СДПР, во главе которой встали бывший президент СССР Михаил Горбачев и губернатор Самарской области Константин Титов, однако фактически она была создана путем объединения ряда ранее существовавших социал-демократических организаций.

Из новых политических образований следует отметить Партию Возрождения России, созданную исключенным из КПРФ председателем Государственной Думы Геннадием Селезневым, и Российскую партию Жизни (РПЖ), созданную председателем Совета Федерации Сергеем Мироновым.

Исчезли с политического поля такие ветераны избирательных кампаний, как ПРЕС, «Конгресс русских общин», движения НДР, «Вперед, Россия!», «Женщины России».

В выборах в Госдуму 2003 года попытались принять участие 39 политических партий. При этом 27 партий участвовали в выборах самостоятельно, из них 6 выдвигали кандидатов только по одномандатным избирательным округам; 12 политических партий и одно общественное объединение сформировали 5 избирательных блоков. Были зарегистрированы 23 списка (18 политических партий и 5 избирательных блоков).

Пятипроцентный барьер вновь преодолели только четыре списка – «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР и блок «Родина» (образованный Партией российских регионов, Социалистической единой партией России и партией «Народная воля»). Очень быстро этот блок раскололся, и образовавшие его партии дальше действовали самостоятельно. Партия российских регионов была переименована в партию «Родина» и далее претендовала на роль политического преемника блока.

В 2004 году число партий, имевших право участвовать в выборах, увеличилось до 46. И тут, в декабре 2004 года, был принят федеральный закон, приведший к деволуции партийной системы. Во-первых, он увеличил требование к численности политических партий сразу в пять раз – с 10 до 50 тыс. (и так же было увеличено требование к численности региональных отделений). Во-вторых, он обязал партии при регистрации региональных отделений предоставлять в территориальный орган, ведающий регистрацией, список членов регионального отделения. В-третьих, от уже зарегистрированных партий закон потребовал привести свою численность в соответствие с новыми требованиями к 1 января 2006 года (если они этого не смогли сделать, они были обязаны преобразоваться в общественное объединение иной правовой формы, иначе их ждала ликвидация).

Уже к весне 2006 года число партии сократилось до 35. В течение 2006 года Росрегистрация провела проверку численности этих оставшихся партий. Проверка 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 партий, остальные 16 обязаны были самоликвидироваться или преобразоваться в неполитическое общественное объединение. Четыре партии последовали этому указанию. Оставшиеся 12 были

ликвидированы в 2007 году решениями Верховного Суда. Среди них были и партии, проявлявшие достаточную активность: РКРП – РПК, возглавляемая депутатом Государственной Думы Виктором Тюлькиным, РПР, лидером которой в 2005 году стал депутат Государственной Думы Владимир Рыжков, и СДПР. В то же время успешно прошли проверку на численность партии, практически не подававшие признаков жизни – Российская партия Мира и Единства и Партия социальной справедливости.

РПР подала иск в Европейский Суд по правам человека (ЕСПЧ). Лишь в 2011 году ЕСПЧ принял решение о том, что ликвидация РПР нарушила Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод. Год спустя Минюст восстановил регистрацию РПР, и это совпало с началом нового периода эволюции российской партийной системы.

А в 2006–2008 годах продолжалось сокращение числа партий. Четыре партии, успешно прошедшие проверку, тоже были преобразованы в неполитические общественные объединения. Так, в 2006 году три партии (РПЖ, Российская партия пенсионеров и «Родина») декларативно объединились в «Справедливую Россию», а формально первые две преобразовались в неполитические общественные объединения, а партия «Родина» сменила название, став партией «Справедливая Россия: Родина / Пенсионеры / Жизнь». Этому событию предшествовала смена руководства у «Родины» и Российской партии пенсионеров, и лидером новой партии стал бывший лидер РПЖ председатель Совета Федерации Сергей Миронов.

В апреле и мае 2007 года решения о преобразовании в неполитические общественные объединения и последующем вхождении их членов в «Справедливую Россию» приняли Народная партия РФ и Социалистическая единая партия России. Кроме того, «Справедливая Россия» пополнила свои ряды за счет представителей других прекративших существование партий («Развитие предпринимательства», «Либеральная Россия», РПР, Партия конституционных демократов), а также за счет политиков, вышедших из СПС и партии «Яблоко». В то же время в ходе реформирования региональных отделений объединенной партии возникло несколько скандалов, в результате которых немало активистов трех объединившихся партий не вступили в «Справедливую Россию» или вышли из нее.

«Справедливая Россия», создаваемая под явным патронажем президентской Администрации, стремилась стать «партией № 2», потеснив КПРФ и ЛДПР. В момент создания она была привлекательна как «партия второго эшелона» для представителей элиты, не попавших в «Единую Россию» или оказавшихся в ней на второстепенных ролях. Зам. главы президентской Администрации Владислав Сурков как-то предсказал ей роль «второй ноги» российской власти. Однако решение Владимира Путина возглавить в 2007 году список «Единой России» положило конец этим амбициям. «Справедливая Россия» прошла в 2007 году в Госдуму, но заняла лишь четвертое место, получив даже меньше, чем в 2003 году блок «Родина» (7,7% против 9,0%, а в сумме партии и блоки, вошедшие в «Справедливую Россию», получили в 2003 году 15,5%).

К началу думской кампании 2007 года формально оставалось 15 партий, а фактически 14: Партия Возрождения России была недееспособна в результате действий Минюста (с ней поступили так же, как ранее с РПР в наказание за альянс с Анатолием Быковым). Три партии получили отказы в регистрации, так что в думских выборах приняли участие только 11 партий. Прошли четыре – «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР и «Справедливая Россия».

После выборов оказалось, что партии-аутсайдеры должны СМИ огромные суммы за «бесплатный» эфир. И в 2008 году произошел новый виток сокращения числа партий. Из 15 партий остались лишь шесть (четыре думские, «Яблоко» и «Патриоты России»), но на следующий год к ним добавилась седьмая: возникла партия «Правое дело», формально она была создана заново, а декларативно – путем объединения

партий СПС, ДПР и «Гражданской силы». Это была единственная партия, которой удалось получить регистрацию в период 2005–2011 годов. Она тоже создавалась под патронажем президентской администрации, но получилась мертворожденной.

Таким образом, в 2009–2011 годах действовали всего семь партий, они и приняли участие в думских выборах 2011 года. Прошли в Думу те же четыре партии, что и в 2007 году, только «Справедливая Россия» заняла третье место, немного обогнав ЛДПР.

На региональных выборах с декабря 2003 года применялась смешанная или полностью пропорциональная система. Высокую активность и результативность на этих выборах показывали только «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, а с 2007 года и «Справедливая Россия». В 2003–2005 годах успех имели некоторые избирательные блоки (в том числе образованные малоизвестными партиями – в реальности это были списки региональной элиты, не имевшей отношения к этим партиям), но в середине 2005 года блоки были запрещены. Успех остальных партий был редкостью, особенно с 2009 года.

Период 2012–2015 годов

Думские выборы 2011 года показали, что при небольшом числе партий эффективна тактика голосования за любую партию, кроме «Единой России» – в результате «Единая Россия» получила всего 49,3%, а КПРФ и «Справедливая Россия» значительно увеличили свою поддержку по сравнению с 2007 годом (да и ЛДПР увеличила, хотя и в меньшей степени). И в конце 2011 года была объявлена политическая реформа, реализованная в апреле–мае 2012 года.

Требование к численности политических партий было снижено сразу в 80 раз – до 500 человек (в 2006–2009 годах было 50 тыс., к 2012 году эта планка была снижена до 40 тыс., что никакого значения не имело). Одновременно все партии были освобождены от сбора подписей избирателей на всех выборах, кроме президентских.

Эти законы еще проходили через Госдуму, когда начался бум партийного строительства. К началу июля 2013 года, через 15 месяцев после вступления в силу новых правил, право участвовать в выборах имели 46 новых партий (не считая семи старых и восстановленной РПР), через два года после реформы их число выросло до 59, а к началу избирательной кампании 2014 года (4 июня) – до 61. И далее рост числа партий продолжался до конца 2015 года, когда число партий, имевших право участвовать в выборах, достигло 75.

Слишком либеральные условия выхода партий на выборы привели к тому, что большинство партий стали выдвигать немалое число списков. Рекордом на региональных выборах стало участие в 2013 году в одном из регионов 23 партийных списков, а на муниципальных выборах в одном из региональных центров – 24 списков. При этом некоторые партии (в основном созданные Центром Андрея Богданова) выдвигали сразу десятки списков из одних и тех же людей, не имевших отношения к регионам, в которые они выдвигались.

И в 2014 году законодатели (как и предсказывалось нами за два года до этого) дали обратный ход. Для большинства партий была возвращена обязанность собирать подписи. Правда, в число льготников попали не только думские партии, но и некоторые другие. Но в большинстве регионов партий-льготников было немного – 5–7. И число партий, участвующих в региональных и муниципальных выборах, стало сокращаться.

Период с 2016 года

На думских выборах 2016 года число партий-льготников было больше – 14. И в выборах приняли участие только эти 14 партий. Большинство остальных партий даже не попытались выдвинуть списки, а те, кто попытались собрать подписи, получили отказы в регистрации. В Думу прошли все те же четыре партии, что и в 2007 и 2011 годах, при этом ЛДПР вновь обошла «Справедливую Россию» и почти догнала КПРФ.

Президентские выборы 2018 года свидетельствовали об удручающем состоянии партийной системы. Из четырех парламентских партий две не стали выдвигать кандидата, еще одна выдвинула беспартийного гражданина, а четвертая выдвинула своего 71-летнего лидера, бессменного в течение 27 лет. Большая часть партий «второго эшелона» также отказалась от участия в выборах. Действующий президент снова, как в 1990-х и в начале 2000-х годов, предпочел идти на выборы в качестве непартийного кандидата.

В конце 2015 года и в начале 2016 года фиксировалось максимальное число партий, имеющих право участия в выборах – 75. При этом уже в ноябре 2015 года самоликвидировалась одна из партий, созданных в 2012 году. С августа 2016 года процесс сокращения числа партий стал перманентным. К июню 2019 года были ликвидированы еще 17 партий – четыре самоликвидировались, и 13 были ликвидированы решениями Верховного Суда за различные нарушения. За этот же период новые партии почти не появлялись.

В июне 2019 года для партий, созданных в июне 2012 года, истек семилетний срок, в течение которого они должны были набрать определенный уровень участия в выборах. И с этого момента начался процесс ликвидации партий за недостаточное участие в выборах. Всего за период с августа 2019 года по июль 2023 года были ликвидированы 38 партий, из них 30 за недостаточное участие в выборах и восемь за иные нарушения (итого за 2016–2023 год Верховный Суд ликвидировал 51 партию).

Большинство ликвидированных партий проявляли очень низкую активность. Особенно отличились две партии («Развитие России» и «Альтернатива для России»), которые за семь лет вообще ни разу не участвовали в каких-либо выборах (зачем они создавались, так и осталось непонятно). Но были и партии, вполне активные, но не сумевшие набрать нужный уровень участия в выборах (участие в выборах в Госдуму, участие в выборах Президента, участие в выборах глав не менее 9 регионов, участие в выборах парламентов не менее 17 регионов, участие в муниципальных выборах не менее чем в 43 регионах – хотя бы один из этих вариантов). К таким партиям я отношу «Альянс Зеленых», «РОТ Фронт», Партию Ветеранов России, Трудовую партию России, Партию пенсионеров России (последняя даже прошла по спискам в один региональный парламент).

Всего достаточный уровень участия в выборах смогли набрать только 24 партии. Это «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия», «Патриоты России», РОДП «Яблоко», Партия Роста, ПАРНАС, «Коммунисты России», «Родина», Российская партия пенсионеров за социальную справедливость, РЭП «Зеленые», «Гражданская платформа», «Гражданская Сила» (участие в выборах в Государственную Думу, 14 партий), «Российский общенародный союз», «Гражданская инициатива» (участие в президентских выборах, 2 партии), КПСС, Демократическая партия России, Партия Прогресса, «Партия За Справедливость!» (участие в выборах региональных парламентов, 4 партии), Партия Социальной защиты, Партия Дела, Казачья партия РФ, Партия Возрождения России (участие в муниципальных выборах, 4 партии).

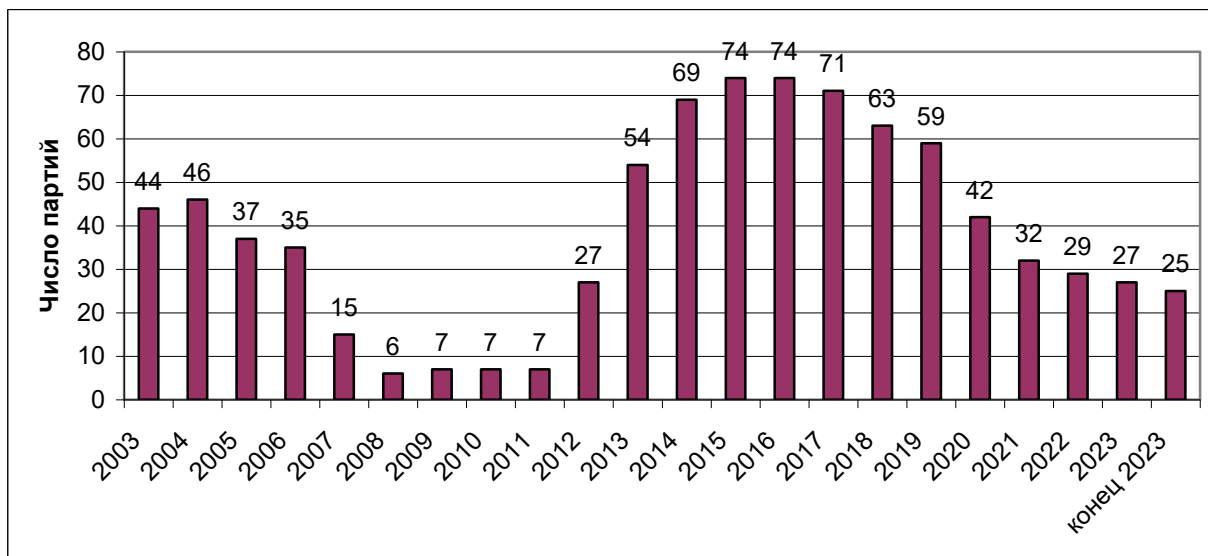
Но и из этих 24-х партий две исчезли. «Патриоты России» формально самоликвидировались, а декларативно присоединились к «Справедливой России». ПАРНАС (так была переименована РПР, одна из старейших партий) ликвидирована Верховным Судом из-за недостаточного количества региональных отделений: ее фактически уничтожили почти так же, как 16-ю годами ранее РПР – хотя партия реально к этому моменту снизила активность почти до нуля, но в ее уничтожении видна месть за оспаривание ликвидации в ЕСПЧ (после выхода России из Совета Европы).

В 2020 году появились сразу четыре новые партии, которые легко и быстро прошли все стадии регистрации. Правда, одна из них («За Правду») вскоре

самоликвидировалась, декларативно присоединившись к «Справедливой России». Две («Новые люди» и «Зеленая альтернатива») приняли участие в выборах в Госдуму 2021 года, еще одна (Партия прямой демократии) в том же году прошла в один из региональных парламентов.

Таким образом, на данный момент осталось 25 политических партий.

В выборах в Госдуму 2021 года вновь приняли участие 14 партий – и вновь только те, которые имели регистрационную льготу. Но, в отличие от предыдущих четырех кампаний, в этот раз в Думу прошли пять партий: помимо четырех старых еще и «Новые люди».



Закключение

График изменения количества партий за последние 20 лет свидетельствует об отсутствии у политического руководства страны продуманной стратегии. Продолжаются метания из одной крайности в другую.

То, что партийная система России находится в кризисе, что она не соответствует запросам общества, признают даже эксперты, лояльные к действующей власти. Сохраняется доминирование одной партии, которая лидирует почти на всех выборах как по партийным спискам, так и в мажоритарных округах. И в целом эта партия имеет более половины мандатов как в Государственной Думе, так и в подавляющем большинстве региональных парламентов и представительных органах муниципальных образований – даже в тех случаях, когда ее список получает менее половины голосов. В то же время доминирующая партия по-прежнему не формирует правительство, не определяет государственный курс и не является самостоятельным субъектом политики, а лишь служит послушным орудием правящей бюрократии.

Все это стало результатом непрерывной конъюнктурной правки избирательного и партийного законодательства, грубого вмешательства администраций во внутрипартийные дела, постоянного злоупотребления административным ресурсом на выборах.

30-летие пропорциональной системы в России

Использование пропорциональной системы в России началось осенью 1993 года, когда для выборов депутатов Государственной Думы первого созыва была выбрана несвязанная смешанная система, при которой половина мандатов замещалась пропорционально числу голосов, поданных за партийные списки. Тогда же смешанная система впервые была опробована на региональных выборах.

Разумеется, мы помним, что пропорциональная система использовалась в 1917 году на выборах в Учредительное собрание. Но то давняя история, не оказавшая практически никакого влияния на современные электоральные процессы. Поэтому мы считаем возможным отметить сейчас 30-летие пропорциональной системы в России.

Краткая история пропорциональной системы в России 1993–2023

Проведение выборов нижней палаты российского парламента по несвязанной смешанной системе было предложено в инициативном проекте группы В.Л.Шейниса. Этот проект был взят за основу в президентской Администрации при подготовке Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году. Правда, в первоначальной версии Положения предусматривалось неравное соотношение мажоритарной и пропорциональной частей (270:130 в пользу мажоритарной), но Шейнису удалось добиться паритетного соотношения (как в его исходном проекте).

Авторы законопроекта в качестве основных целей ставили формирование работоспособного структурированного парламента, который бы адекватно отражал соотношение политических сил в обществе на момент выборов, и становление полноценной партийной системы. Можно сказать, что эти устремления в основном оправдались. Выборам 1993 года был придан отчетливо политический характер, и их результаты вполне адекватно отразили политические позиции избирательного корпуса. Пропорциональная компонента обеспечила структурирование Государственной Думы и содействовала конструктивному взаимодействию исполнительной власти с оппозиционным ей парламентом; и в целом первый созыв Государственной Думы оказался вполне работоспособным. Выборы по партийным спискам сыграли позитивную роль и в развитии института политических партий, но становлению полноценной партийной системы помешали другие факторы.

Однако, лоббируя свой законопроект в президентских структурах, Шейнис и его сторонники делали упор на то, что предлагаемая ими избирательная система будет способствовать победе демократических сил. Поэтому результаты выборов 1993 года привели к сильному разочарованию Б.Н. Ельцина в пропорциональной системе, и в течение всех последующих лет его Администрация не только не содействовала развитию смешанной системы (в частности, ее продвижению в регионы), но постоянно добивалась возврата к мажоритарной системе или к сокращению пропорциональной составляющей на парламентских выборах. Впрочем, партийные фракции в Государственной Думе оказались достаточно сильными, для того чтобы воспрепятствовать изменению исходной электоральной формулы.

В трех следующих кампаниях по выборам в Госдуму (1995, 1999, 2003 годы) смешанная система сохранялась почти в неизменном виде. При этом на региональных и муниципальных выборах ее применение было сильно ограничено. На региональных выборах она в течение десяти лет использовалась лишь в восьми регионах (из них в шести только один раз), плюс в Свердловской области полностью по пропорциональной системе избиралась нижняя палата Законодательного Собрания (а верхняя – полностью по мажоритарной). На муниципальных выборах смешанная система применялась только в Красноярском крае.

В 2002 году начался новый виток «партизации» российских выборов. Принятые в том году законы обязали с осени 2003 года избирать по пропорциональной системе не менее половины составов региональных парламентав. И с декабря 2003 года вплоть до

2013 года пропорциональная система использовалась во всех регионах (в большинстве в качестве компоненты смешанной системы).

В 2005 году был принят новый закон о выборах в Государственную Думу, предусматривавших на этих выборах полностью пропорциональную систему. Выборы по такой системе прошли дважды – в 2007 и 2011 годах. В том же 2005 году началось внедрение партийных списков на муниципальных выборах, в большинстве случаев использовалась смешанная система, но уже в 2005 году в г. Волжский Волгоградской области впервые на муниципальных выборах была применена полностью пропорциональная система.

На региональных выборах впервые (не считая Свердловской области) полностью пропорциональная система была применена в трех регионах в марте 2007 года. И за период 2007–2011 годов ее использовали в 11 регионах.

На муниципальных выборах пик использования пропорциональной и смешанной систем пришелся на 2009–2010 годы. При этом парадоксальным образом во многих крупных городах сохранилась мажоритарная система, а смешанная и даже полностью пропорциональная система стала внедряться в сельских поселениях, где не было партийных структур. Самым ярким скандалом обернулись выборы по полностью пропорциональной системе в октябре 2009 года в селе Хомутино Челябинской области, где три списка из четырех были сформированы из сотрудников санатория «Урал». Два бывших беспартийных депутата сельского совета – Иван Болтушенко и Юрий Гурман (активист Ассоциации «Голос», позже включенный в реестр иностранных агентов) подали жалобу в Конституционный Суд, затем к ним присоединился Уполномоченный по правам человека в РФ.

Помимо этого скандала, сыграло роль осознание властью того факта, что мажоритарная система для доминирующей партии выгоднее пропорциональной. И с 2011 года начался процесс «департизации». В марте этого года еще был принят закон, обязывающий избирать по партийным спискам не менее половины депутатов в крупных муниципальных образованиях. Но уже в июле 2011 года Конституционный Суд по жалобам Болтушенко, Гурмана и Уполномоченного по правам человека принял постановление, признавшее неконституционным использование пропорциональной системы в небольших сельских поселениях. И это постановление дало старт «департизации». Оно было реализовано в федеральном законодательстве в октябре 2012 года.

На выборах в декабре 2011 года от полностью пропорциональной системы к смешанной перешел один из регионов, введших полностью пропорциональную систему в 2007 году. В течение нескольких лет за ним последовали еще пять регионов, правда, обратный переход совершили две республики. В результате к 2017 году полностью пропорциональная система на региональном уровне сохранилась в шести республиках Северного Кавказа и в Калмыкии, но Калмыкия от нее отказалась в 2023 году.

В ноябре 2013 года был принят «закон Клишаса», который отменил требования об обязательном применении пропорциональной системы на выборах в крупных муниципальных образованиях, а также в городах федерального значения. Для остальных регионов обязательная доля депутатов законодательного органа государственной власти субъекта РФ, избираемых по пропорциональной системе, снижена с 50 до 25%. Этим законом сразу воспользовались в Москве и во многих крупных городах, где уже в 2014 году перешли на полностью мажоритарную систему. Правда, в 2015–2018 годах в региональных центрах в основном сохранилась смешанная система, но в других муниципальных образованиях она стала редкостью. В то же время в республиках Северного Кавказа во многих муниципалитетах сохранилась пропорциональная система.

Для выборов в Государственную Думу федеральный закон 2014 года вернул смешанную систему, и по этому закону прошли выборы 2016 и 2021 годов. В 2019

году, после не очень удачных для власти выборов 2018 года, начался новый виток «департизации»: регионы стали снижать до трети или четверти долю депутатов, избираемых по партийным спискам; региональные центры стали переходить на мажоритарную систему.

В 2022 году требование об обязательном использовании партийных списков на региональных выборах было полностью отменено. Тем не менее, за прошедшие два года ни один регион, кроме Москвы, не перешел на мажоритарную систему.

Основные параметры смешанной системы

Смешанные избирательные системы, используемые в мировой практике, обычно делятся на связанные и несвязанные. В связанных системах результаты выборов по партийным спискам подводятся с учетом результатов выборов по мажоритарным округам. Наиболее удачными мы считаем системы, действующие в Германии, Новой Зеландии и Шотландии, которые обеспечивают пропорциональное представительство в целом (а не половины депутатского корпуса) и возможность голосования за личности. Однако в России была выбрана и продолжает использоваться исключительно несвязанная смешанная система, при которой результаты по пропорциональной и мажоритарной частям подводятся независимо друг от друга (единственная связка – исключение из партийного списка кандидатов, избранных в округах). Такая система соединяет не только достоинства, но и недостатки мажоритарной и пропорциональной систем. В частности, она, как и мажоритарная система, не обеспечивает адекватное пропорциональное представительство. Тем не менее, мы отдаем предпочтение смешанной несвязанной системе перед и мажоритарной, и пропорциональной системами, но считаем, что она уступает смешанной связанной системе.

Пропорциональные системы обычно делятся на две категории – с открытыми и закрытыми списками. В случае открытых списков избиратель имеет возможность не только проголосовать за конкретный партийный список, но и отметить в нем одного или нескольких кандидатов, которым он отдает предпочтение. Персональное голосование учитывается при распределении мандатов внутри списка. Тем самым пропорциональное представительство сочетается с возможностью персонального выбора. При закрытых списках избиратель голосует только за весь список, и распределение мандатов внутри него определяется порядком расстановки кандидатов, который устанавливает партия.

В России открытые списки были опробованы в 2003–2005 годах в четырех регионах, после чего от них везде отказались. На муниципальных выборах они не применялись ни разу, хотя, по нашему мнению, на муниципальном уровне, где депутаты должны быть приближены к избирателям, допустимы только открытые списки.

Важным параметром является соотношение мажоритарной и пропорциональной частей. На выборах в Госдуму оно всегда было равным, хотя президентская Администрация делала несколько попыток увеличить мажоритарную часть за счет пропорциональной. На региональных выборах в 1993–2002 годах чаще всего преобладала мажоритарная часть. В 2003–2018 годах в большинстве случаев соотношение было равным или примерно равным (с разницей в единицу), в редких случаях пропорциональная часть была существенно больше мажоритарной. С 2019 года нередкими стали случаи, когда мажоритарная часть существенно больше пропорциональной. На муниципальных выборах наблюдались различные соотношения.

Территориальное представительство при пропорциональной системе

Во многих странах, где применяется пропорциональная система, территория страны делится на несколько многомандатных округов. Возможны также двух- и трехуровневые системы, когда большая часть мандатов распределяется в небольших округах, а меньшая (дополнительная) часть – в едином общенациональном округе.

В России пропорциональная система применяется исключительно в едином округе, охватывающем всю территорию, где проводятся выборы. Тем не менее, в России была придумана разумная система, обеспечивающая территориальное представительство. Речь о разбиении партийного списка на территориальные группы.

На выборах в Госдуму 1993 года такое разбиение допускалось, но не было обязательным. В 1995 году оно стало обязательным, и размер центральной части был ограничен 12 кандидатами. Позже эта планка то поднималась, то снижалась, то вновь поднималась, в 2021 году она была установлена на уровне 15 кандидатов.

В 2003 году было определено минимальное число групп – 7. В 2007 году минимальное число групп составляло 80 (а был момент, когда оно достигло 100, но его снизили, не успев применить), потом сократили до 70, а затем и до 35. Мы считаем и такое ограничение чрезмерным и предлагаем сократить его до 15. При этом партии сохраняют право самостоятельно объединять регионы в группы, а также делить крупные регионы. Поэтому мы считаем правила разбиения списков на думских выборах вполне приемлемыми, хотя и требующими оптимизации.

На региональных выборах ситуация иная. По нашему мнению, разбиение списков целесообразно для крупных регионов и/или для регионов с сильно неоднородным электоратом. А для небольших и однородных регионов разбиение имеет больше минусов, чем плюсов. Кроме того, разбиение важнее при применении полностью пропорциональной системы, поскольку при смешанной территориальное представительство обеспечивается мажоритарной составляющей. На практике же часто происходит наоборот: при пропорциональной системе разбиения нет, а при смешанной есть, крупные регионы не разбиваются, а мелкие дробятся.

Кроме того, в большинстве регионов выбрана жесткая схема разбиения: группы привязаны к одномандатным округам, и их не разрешается объединять. Наш анализ показал, что при такой схеме территориальное представительство не столько обеспечивается, сколько искажается. Кроме того, эти нормы в совокупности с другими приводят к завышенным требованиям к числу кандидатов в списке, в результате партии, претендующие на один–два мандата, вынуждены включать в список несколько десятков кандидатов.

Часто такие же требования разбиения списка действуют и на муниципальных выборах. По нашему мнению, на муниципальных выборах разбиение списка на территориальные группы вообще излишне.

Число мандатов, распределяемых по единому округу

Если на выборах в Госдуму по единому округу распределяется 225 мандатов, что вполне достаточно для обеспечения пропорционального представительства (а при использовании полностью пропорциональной системы распределялось 450 мандатов), то на региональных и муниципальных выборах мандатов значительно меньше.

В 1993–2002 годах в нескольких регионах (Корякский и Усть-Ордынский Бурятский автономные округа, Республика Тыва, Калининградская область) по единому округу распределялось всего 4 или 5 мандатов. После принятия нормы об обязательности избирать по партийным спискам не менее половины депутатов такого на региональных выборах уже не было. Тем не менее, в Чукотском автономном округе по партийным спискам в 2005 и 2011 годах избиралось 6 депутатов. В 2016 году это число увеличилось до 9.

На муниципальных выборах также зафиксированы случаи распределения малого числа мандатов. Так, в городском округе Янтарный Калининградской области по пропорциональной системе распределялось всего пять мандатов. В марте 2010 года ЛДПР, получившей на этих выборах 11,7% голосов, не досталось ни одного мандата. В октябре 2012 года закон уже требовал, чтобы партия, преодолевшая заградительный барьер, получила хотя бы один мандат. И в результате действия данной нормы пять

партий получили по одному мандату, при этом за партию-лидера проголосовало 35,9% избирателей, а за партию-аутсайдера – 9,6%, то есть при разнице в поддержке избирателей в 3,7 раза обе партии получили одинаковое число мандатов.

В 2011 году Конституционный Суд, рассматривая «хомутининское дело», отметил, что применение пропорциональной системы при небольшом числе депутатских мандатов «сопряжено с возможностью нарушения принципа равенства при определении результатов волеизъявления избирателей, поскольку не исключает получения одинакового числа депутатских мест в представительном органе муниципального образования избирательными объединениями, за списки кандидатов которых подано существенно различающееся число голосов избирателей». Именно на этом основании применение пропорциональной системы в небольших округах было признано неконституционным.

Выполняя требование Конституционного Суда РФ, российские законодатели в конце 2012 года запретили использование пропорциональной системы в округах размером менее 10. Однако выбор числа 10 никак не был обоснован, и, по нашему мнению, это число занижено. По нашим оценкам, речь должна была идти о как минимум 13 мандатах.

Стоит также отметить, что норма эта была принята только по отношению к муниципальным выборам. На региональных выборах в Чукотском автономном округе, как уже было отмечено, распределяется всего 9 мандатов, и это никто не счел нарушением.

Случаи распределения на региональных и муниципальных выборах 10 мандатов довольно часты, и их становится все больше из-за тенденции по сокращению пропорциональной части смешанной системы. И это приводит к сильным искажениям пропорциональности. Так, в 2020 году в Иваново один мандат достался и КПРФ с 17,6%, и РППСС с 5,8% (разница в 3,1 раза).

Заградительный барьер

Заградительный барьер предусмотрен в настоящее время почти во всех странах, где применяется пропорциональная система (исключения – только там, где выборы проводятся в округах небольшого размера). Однако величина барьера варьирует довольно широко – от 0,67% в Нидерландах до 5% в Германии и ряде стран Восточной Европы. Барьер выше 5% считается чрезмерным, но Венецианская комиссия рекомендует 3-процентный барьер.

В первоначальном варианте проекта группы Шейниса был предусмотрен 3-процентный барьер, но затем разработчики проекта решили его повысить до 5%. И на выборах в Госдуму по смешанной системе всегда действовал 5-процентный барьер. Когда на этих выборах перешли на полностью пропорциональную систему, барьер повысили до 7% (хотя логичнее было бы его снизить), при возврате к смешанной системе был возвращен и 5-процентный барьер (впрочем, это, скорее, совпадение).

На региональных выборах 1993–2002 годов применялись разные варианты: так, в Усть-Ордынском Бурятском автономном округе, где распределялось всего 4 мандата, барьера не было, зато в Корякском автономном округе с теми же 4-мя мандатами установили 25%-ный барьер.

При повсеместном внедрении пропорциональной системы на региональных выборах первоначально (в 2003–2005 годах) было большое разнообразие. В большинстве регионов установили 5-процентный барьер, но были варианты и с 3, 4, 6, 7, 8 и 10 процентами. В 2005 году федеральный закон установил максимально допустимое значение барьера в 7%, это заставило несколько регионов, где барьер был выше, снизить его, однако одновременно подавляющее большинство регионов повысили барьер до 7%.

В 2008 году президент Дмитрий Медведев предложил давать на выборах в Госдуму один–два мандата партиям, получившим между 5 и 7%. Это не было эквивалентно снижению барьера до 5%, поскольку уже получение 5% по пропорции гарантировало не менее 23 мандатов. И на выборах 2011 года, где эта норма только и действовала, ни одна партия не получила результат в этом диапазоне.

Год спустя президент предложил распространить это же правило на региональные выборы. И в большинстве регионов так было сделано. Однако ситуация на региональных выборах отличается от федеральной: во многих регионах результат на уровне 5–7% дает не более одного мандата, так что вместо этой громоздкой и нелогичной правовой конструкции проще было просто снизить барьер до 5%. В конечном итоге в 2014 году максимальная величина барьера была снижена до 5%. После этого всякое разнообразие на региональных выборах исчезло – во всех регионах с 2014 года действует 5-процентный барьер.

На муниципальных выборах происходили примерно те же процессы: сначала барьер был почти повсеместно 5%, затем его почти везде подняли до 7% и в конечном счете опустили обратно до 5%. Но есть и исключения. В Белгородской области долгое время барьера вообще не было, затем в 2018 году установили 3-процентный барьер.

Методика распределения мандатов

На выборах в Госдуму с 1993 года действует практически в неизменном виде методика, основанная на методе Хэйра-Нимейера (методе наибольших остатков) – простая, понятная и справедливая. Впрочем, при распределении 225 и тем более 450 мандатов методика большой роли не играет: чаще всего разные методы дают одинаковые результаты, иногда разница может составлять один мандат, то есть менее 0,5% от общего числа распределяемых мандатов.

Для региональных и муниципальных выборов федеральное законодательство никак не регламентирует, какую методику использовать. Единственное ограничение, действующее с 2010 года: каждый список, допущенный к распределению мандатов, должен получить как минимум один мандат.

Таким образом, региональные законодатели самостоятельно устанавливают методики распределения мандатов для региональных и муниципальных выборов. Они обычно используют стандартные методы распределения, тем не менее иногда их методики содержат ошибки или пробелы, которые выявляются при определении результатов выборов и приводят к судебным разбирательствам.

Вплоть до 2006 года региональные законодатели использовали тот же метод Хэйра-Нимейера (единственное исключение – Калмыкия, где в 2003 году применили метод делителей д'Ондта). Но с 2007 года на региональных, а затем и муниципальных выборах стали все больше использовать менее простые, понятные и справедливые методы делителей, так что в настоящее время метод Хэйра-Нимейера остался лишь в единичных регионах.

Наибольшее распространение получила тюменская методика (впервые примененная в Тюменской области в 2007 году). Она заключается в том, что сначала всем спискам, допущенным к распределению мандатов, дается по одному мандату, а остальные мандаты распределяют по методу делителей Импералии. По своим результатам эта методика чаще всего дает такое же распределение, что и метод делителей д'Ондта, то есть она часто дает небольшое преимущество (один лишний мандат) партии-лидеру. Ее главное достоинство: она всегда обеспечивает выполнение требования федерального закона, давая всем не менее одного мандата.

Меньшая, но заметная часть регионов (около 20) стала использовать в чистом виде метод делителей Импералии. Этот метод, почти не используемый в мире, практически всегда дает фору партии-лидеру. Нетрудно доказать, что он не обеспечивает пропорциональность распределения мандатов, а значит не соответствует

положениям федерального закона, поскольку этот закон говорит о пропорциональном распределении. Но убедить в этом далеких от математики судей пока не удалось.

Минусом метода Империаля является также то, что он достаточно часто приводит к тому, что список, преодолевший заградительный барьер, не получает мандата. Для такого случая в законе приходится прописывать корректирующую методику, что усложняет закон. В некоторых регионах такую методику не прописывали, и в результате при распределении мандатов избиркому (или суду) приходилось руководствоваться не законом, а какими-то общими и не всегда логичными соображениями.

При этом ни один регион не взял на вооружение метод делителей Сент-Лагю, широко применяемый в Европе. Этот метод, хоть и сложнее метода Хэйра-Нимейера, вполне справедливый, чаще всего дает те же результаты, что и метод Хэйра-Нимейера, но в некоторых случаях имеет преимущество перед ним.

Заключение

Введение 30 лет назад смешанной системы на выборах в Государственную Думу сыграло важную роль в развитии в России института выборов, способствуя политической конкуренции на выборах и становлению партийной системы. Также немалую роль сыграло и введение 20 лет назад смешанной системы на региональных выборах. За эти годы в России накоплен огромный и не до конца осмысленный опыт использования на выборах пропорциональной системы. В то же время этот опыт в значительной степени омрачен ошибками законодателей, а также их сознательными антидемократическими решениями и широким использованием на выборах административного ресурса.

Региональное избирательное законодательство за 30 лет

До принятия Конституции 1993 года законодательство Российской Федерации, в том числе избирательное, было в основном унифицировано. Только республики в составе Федерации имели свои законы (в том числе законы о выборах), но и они практически копировали федеральное законодательство.

Рамочное федеральное регулирование

Уже в ходе осенней избирательной кампании 1993 года федеральная власть начала вводить иной тип законодательного регулирования – рамочное. 27 октября указом Президента были утверждены «Основные положения о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа». В президентском указе было сказано: «Рекомендовать органам государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов разработать и принять соответствующие положения с учетом Основных положений..., утвержденных настоящим Указом».

29 октября 1993 года указом Президента были утверждены «Основные положения о выборах в органы местного самоуправления». В указе также говорилось: «Рекомендовать органам государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов принять положения о выборах в органы местного самоуправления с учетом основных положений, утвержденных настоящим Указом».

С этого момента можно вести отсчет истории рамочного регулирования вопросов проведения региональных и муниципальных выборов и регионального избирательного законодательства.

Практика региональных и муниципальных выборов, прошедших в декабре 1993 года – марте 1994 года, сразу же показала недостаточность их регулирования с помощью президентских указов. Избирательные кампании в регионах изобиловали примерами нарушений избирательных прав: вводились повышенные возрастные цензы и цензы оседлости, завышались нормы сбора подписей избирателей при выдвижении кандидатов, допускалось значительное неравенство избирательных округов по числу избирателей.

Все эти факты вызвали серьезное недовольство и даже возмущение депутатов Государственной Думы. 11 февраля 1994 года Дума приняла Постановление «О правовой основе выборов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и об обеспечении избирательных прав граждан». В этом постановлении Президенту РФ, как гаранту Конституции, прав и свобод человека и гражданина, рекомендовалось принять меры, обеспечивающие устранение нарушений избирательных прав граждан, а также «в первоочередном порядке внести проект федерального закона о гарантиях избирательных прав граждан при выборах органов государственной власти и органов местного самоуправления».

И такой закон в конечном счете появился. Работа над ним была долгой и тщательной, в ней принимали участие ЦИК, депутаты Госдумы и эксперты (в частности, Александр Постников). Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» был подписан президентом 6 декабря 1994 года. Этот «рамочный» закон стал первым звеном в системе нового избирательного законодательства и во многом определил вектор его развития на последующие годы. Важную роль сыграло то, что во главу угла была поставлена защита избирательных прав граждан. Закон имел прямое действие и в дальнейшем активно использовался для судебной защиты избирательных прав в случае их нарушения в региональном законодательстве.

Правда, практика выборов 1995–1996 годов продемонстрировала недостаточность такого слишком общего регулирования и выявила необходимость совершенствования «рамочного» закона, внесения в него значительного числа норм, призванных обеспечить гарантии избирательных прав. И через три года был принят более детальный Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 19 сентября 1997 года. Полтора года спустя, а марте 1999 года, в этот закон было внесено множество изменений, фактически была создана его новая редакция.

После прохождения очередного электорального цикла вновь возникла потребность в корректировке закона. И в июне 2002 года появился новый «рамочный» закон с прежним названием, многим запомнившийся под номером 67-ФЗ. Формально этот закон действует до сих пор, но в него внесено уже столько изменений, что он очень сильно отличается от исходного закона. Одних только законов, внесших изменения, было за 21 год принято 114. И если до 2005 года изменения вносились комплексно, то потом началась непрерывная точечная правка избирательного законодательства. Рекорд был поставлен в 2014 году – 9 законов за год.

Разнообразие региональных законов

И вот регионы начали создавать свое избирательное законодательство. Вначале это были чаще всего «положения», утверждаемые исполнительной властью. Когда в регионах были избраны законодательные органы, они стали принимать законы о выборах.

Первоначально по каждому виду выборов принимался свой закон – закон о выборах депутатов Законодательного Собрания (областной Думы и т.п.), закон о выборах губернатора, закон о выборах главы муниципального образования, закон о выборах депутатов представительного органа муниципального образования. Во многих регионах такая система сохранилась до сих пор.

Однако некоторые регионы очень быстро пошли по пути кодификации избирательного законодательства. Уже в 1995 году появился первый Избирательный кодекс (Воронежской области). Но еще раньше (в 1994 году) в Республике Коми был принят закон «О выборах в органы государственной власти в Республике Коми», в 1995 году аналогичные законы были приняты в Вологодской и Ярославской областях. Вскоре кодексы были приняты также в Республике Башкортостан, в Белгородской и Свердловской областях.

На данный момент кодифицированные акты действуют в 19 регионах. В 12 регионах они имеют название «Избирательный кодекс» (Республика Татарстан, Приморский и Хабаровский края, Белгородская, Владимирская, Воронежская, Костромская, Псковская, Свердловская, Тверская, Тюменская области, город Москва), по одному региону предпочли иные названия кодекса – кодекс о выборах и референдумах (Курская область), кодекс о выборах, референдуме, отзыве (Алтайский край), кодекс о выборах (Республика Башкортостан), в четырех регионах используют иное название, не включающее слово «кодекс».

Но даже кодексы построены по-разному. Одни имеют традиционную структуру – общую и особенную части, другие по своей структуре в основном копируют «рамочный» закон.

Почти все региональные законы дублируют нормы «рамочного» закона. И это практически неизбежно, поскольку в «рамочном» законе переплелись императивные и диспозитивные нормы, материальные и процессуальные нормы, и их очень трудно разделить. В результате законы получаются очень громоздкими, и в них нелегко найти те нормы, которые специфичны для данного региона. Тем не менее, в некоторых регионах попытались сократить законы, не включая в них императивные нормы прямого действия, имеющиеся в «рамочном» законе. Таковы, например, Закон

Чукотского автономного округа «О дополнительных гарантиях избирательных прав граждан при подготовке и проведении выборов в органы государственной власти Чукотского автономного округа и в органы местного самоуправления в Чукотском автономном округе и права на участие в референдуме Чукотского автономного округа и местных референдумах в Чукотском автономном округе», Закон Тульской области «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с выборами депутатов Тульской областной Думы». Этот опыт принято считать не очень удачным.

Есть и иные особенности построения законов. Так, в Избирательном кодексе Свердловской области (и некоторых других региональных законах) все нормы, дублирующие нормы «рамочного» закона, начинаются так: «В соответствии с федеральным законом, устанавливающим основные гарантии избирательных прав граждан Российской Федерации...». То ли региональные законодатели таким изощренным образом выражают свой протест против федерального регулирования, то ли у них просто такой буквоедский стиль, но читать эти законы довольно тяжело.

Содержание региональных законов

Выше я уже отмечал, что значительную часть текстов региональных законов составляет дублирование федеральных норм. Иногда даже можно встретить утверждения, что федеральный законодатель фактически монополизировал право законотворчества в сфере избирательных отношений, а перечень полномочий субъектов РФ в рассматриваемой области сведен к нулю. Это утверждение невозможно воспринимать иначе как полемическое преувеличение. В одной из работ отмечено, что в «рамочном» законе содержится около 180 ссылок на возможность регулирования избирательных правоотношений региональными законами.

Но вопрос в том, как региональные законодатели пользуются этими возможностями, действительно ли они стремятся при регулировании выборов учитывать свои специфические региональные особенности? И анализ регионального избирательного законодательства показывает малоутешительную картину.

В предыдущем очерке я писал о том, как в региональных законах регулируются параметры пропорциональной избирательной системы. И мы видим, что усилия региональных законодателей направлены в основном на создание преимуществ для партии-лидера и затруднений для остальных партий. Методы распределения мандатов, нарушающие пропорциональность, жесткие и неоправданные правила разбиения списка на территориальные группы, завышенные заградительные барьеры. В последнее время к этому добавилось сокращение доли депутатов, избираемых по пропорциональной системе. Можно найти аналогичные примеры и в отношении других аспектов, регулируемых региональными законами.

Причин тут несколько. Отмечу только некоторые из них. Избирательное право – довольно специфическая дисциплина, требующая серьезной подготовки. К тому же в избирательном законодательстве значительную долю занимают процессуальные нормы, требующие тщательности и аккуратности. В большинстве регионов просто нет кадров, приспособленных к такой работе. Поэтому в одних регионах законотворцы действуют наобум, плохо понимая последствия применения написанных ими норм. Я помню, как мы издевались над методикой распределения мандатов, установленной как-то в законе Республики Коми, и один коллега тут же назвал этот закон «комическим». Впрочем, бывают и случаи сознательной деструктивной работы. Мне рассказывали, что чиновник, писавший в 1990-х закон Корякского АО и установивший там 25-процентный барьер, признавался в стремлении дискредитировать пропорциональную систему.

В других регионах законодатели, понимая ограниченность своих умений, либо копируют нормы из других регионов, либо послушно следуют указаниям федеральных кураторов, нисколько не заботясь об учете региональной специфики. Да и сами

региональные кураторы (неважно, из Администрации, ЦИК или из руководства доминирующей партии) обычно стремятся к унификации и с большой подозрительностью относятся к стремлению отдельных регионов сделать что-то по-своему. Я помню, как в 2005 году один депутат из области, где был установлен 4-процентный барьер, рассказывал, что ему несколько раз звонили из президентской Администрации и рекомендовали повысить барьер.

Верно ли «рамочное» регулирование?

На мой взгляд, главная проблема все же кроется в недостатках федерального законодательства. И дело не только в том, что за прошедшие двадцать лет после его принятия «рамочный» закон стал латанным-перелатанным, утратил единство и стройность. Полагаю, что он изначально имел концептуальные пороки.

Действительно, регионам нужны возможности законодательного регулирования выборов для того, чтобы учитывать региональную специфику. Плюс есть потребность опробовать какие-то идеи экспериментально в отдельных регионах, прежде чем распространять их широко. Однако с федеральным регулированием часто происходит наоборот: там, где нет региональной специфики, регионы вольны делать все, что заблагорассудится, а там, где нужно специфику учесть, им жестко определяют единую норму.

Например, ну какая региональная специфика может быть в методике распределения мандатов? Да и эксперименты в этом вопросе излишни, поскольку все легко рассчитывается теоретически. А, с другой стороны, регулирование агитации в СМИ в очень большой степени должно определяться сложившейся в регионе системой массовых коммуникаций.

Исходя из изложенного выше, мы полагаем, что необходимо изменить концепцию рамочного регулирования. То есть, с одной стороны, дать регионам возможность реального выбора разных вариантов, в частности, разных избирательных систем, а с другой стороны – четко прописать процедуры так, чтобы у региональной власти не было возможности нарушать права граждан.

Еще один больной вопрос – регулирование муниципальных выборов. Почти в каждом регионе есть большое разнообразие муниципальных образований (хотя, увы, сейчас его пытаются ликвидировать), но региональные законодатели это разнообразие обычно игнорируют и стремятся унифицировать правила проведения муниципальных выборов. В связи с этим нужно сильно ограничить такие возможности, перенести тяжесть регулирования частично на федеральный уровень и частично на муниципальный, то есть дать муниципальным образованиям большие возможности выбора вариантов из перечней, установленных федеральным законом.

Все это мы постарались учесть в нашем проекте Избирательного кодекса РФ, который, как мы полагаем, не утратил актуальности за прошедшие 12 лет.

Региональные и муниципальные выборы за 30 лет

Вплоть до 1990 года в СССР (в том числе в РСФСР) проводились выборы в местные Советы – краевые, областные, районные, городские и т.п. Проводились они на основании республиканских законов (т.е. в РСФСР – на основании законов РСФСР). Впрочем подлинными были только выборы, прошедшие в марте 1990 года, а также последовавшая за ними серия повторных выборов.

С 1991 года начались выборы глав администраций. Но они вплоть до 1995 года были редкостью. Так, за период с июня 1991 года по апрель 1993 года выборы глав прошли только в 20 регионах (10 республиках, 7 областях, одном крае, в Москве и Ленинграде). Кроме того, в июне 1991 года прошли выборы главы Северодвинска (город в Архангельской области).

С декабря 1993 года начались регулярные выборы региональных и муниципальных органов власти на основании правил, устанавливаемых самими регионами (в пределах рамок, установленных федеральным законодательством). Так, 12 декабря 1993 года, одновременно с голосованием по Конституции, выборами Государственной Думы и Совета Федерации, прошли выборы 10 региональных парламентов и глав двух республик.

Следует отметить, что вплоть до начала 2006 года регионы и муниципальные образования самостоятельно выбирали дату голосования – в соответствии со своими особенностями. С 2006 по 2012 год действовали два единых дня голосования – в марте и октябре (а в год выборов в Госдуму, то есть в 2007 и 2011 годах – в декабре). С 2013 года выборы проводятся в один единый день голосования в сентябре. Исключения предусмотрены для досрочных, повторных и дополнительных выборов (и то не для всех).

Далее мы рассмотрим отдельно историю разных видов выборов, начиная с декабря 1993 года.

Выборы региональных парламентов

История проведения выборов законодательных органов власти субъектов РФ достаточно хорошо укладывается в систему электоральных циклов. Выборы законодательных органов первого созыва прошли с декабря 1993 года по декабрь 1995 года во всех регионах, кроме Республики Хакасия (Чеченская Республика не учитывается). Выборы второго созыва уложились в период с февраля 1996 года по декабрь 1999 года за двумя исключениями: к Хакасии присоединилась Республика Адыгея. Третий цикл проходил в основном с марта 2000 года по декабрь 2003 года; число исключений выросло, но осталось небольшим.

Указ Президента РФ от 22 октября 1993 года № 1723 предусматривал проведение выборов в законодательные органы государственной власти субъектов РФ (кроме республик) в период с декабря 1993 года по март 1994 года. Всего в соответствии с этими сроками выборы законодательных органов прошли в 67 субъектах Федерации (в т.ч. в 7 республиках). Большая часть выборов пришлась на март. Однако из-за низкой явки во многих регионах законодательный орган не удалось избрать полностью с первого раза. В некоторых законодательный орган в полномочном составе появился лишь после осенних довыборов, а в двух – лишь в марте 1995 года.

Еще в трех областях и одном автономном округе выборы были проведены в апреле–июне 1994 года, в двух краях и одной области – в октябре–ноябре. Единственной областью, где выборы в 1993–1994 годы так и не были проведены, оказалась Ульяновская область – там суд отменил областное положение о выборах, и выборы прошли лишь 17 декабря 1995 года (одновременно с выборами депутатов Государственной Думы второго созыва).

В соответствии с президентским указом эти органы избирались с двухлетним сроком полномочий. Таким образом, в начале 1996 года в большинстве регионов

должны были пройти новые выборы законодательных органов. Однако в этом оказались не заинтересованы ни Президент, ни руководители многих субъектов РФ, ни сами региональные депутаты. 17 сентября 1995 года Президент подписал указ «О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления», который, «учитывая незавершенность процесса формирования в ряде субъектов Российской Федерации законодательной базы, необходимой для проведения выборов и функционирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации», рекомендовал законодательным органам государственной власти субъектов РФ принять решения о переносе выборов на июнь 1997 года. Позднее, 2 марта 1996 года Президент издал указ «О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации», в котором предоставил органам государственной власти субъекта РФ право самостоятельно определять дату проведения выборов в соответствии с законодательством субъекта РФ.

На основании указов Президента РФ сроки своих полномочий продлили законодательные органы почти в 50 субъектах РФ. Многие из этих решений были обжалованы в судебном порядке, однако лишь в нескольких регионах суды признали продление полномочий незаконным. Государственная Дума обратилась в Конституционный Суд с запросом о конституционности указа Президента РФ от 2 марта 1996 года. Конституционный Суд 30 апреля 1997 года признал указ не противоречащим Конституции, отметив, что «проведение выборов в отсутствие соответствующей Конституции Российской Федерации и федеральным законам правовой базы ... ставит под угрозу гарантии всеобщего и равного избирательного права и препятствует выявлению подлинной воли избирателей».

В дальнейшем выборы региональных парламентов стали регулярными с периодичностью, установленной сами регионами. Первоначально в большинстве регионов срок полномочий парламентов составлял четыре года, затем практически везде он был увеличен до пяти лет. Отметим, что были регионы, где каждые два года избиралась половина парламента (Вологодская область) или половина нижней его палаты (Свердловская область), но в 2000-х годах они от этой модели отказались.

С декабря 2003 года выборы региональных парламентов проводятся по смешанной или полностью пропорциональной системе. Единственное исключение пока – Москва, где с 2014 года с разрешения федерального законодательства выборы стали вновь проходить полностью по мажоритарной системе (подробнее об этом я писал в одном из предыдущих очерков).

Единые дни голосования и стремление к совмещению выборов привели к тому, что значительная часть выборов региональных парламентов совмещается с выборами в Госдуму. 19 декабря 1999 года такие выборы прошли лишь в шести регионах, 7 декабря 2003 года – в семи, 2 декабря 2007 года – в 11. Но уже 4 декабря 2011 года выборы региональных парламентов прошли в 27 регионах, а 18 сентября 2016 года и 17–19 сентября 2021 года – в 39.

Выборы представительных органов муниципальных образований

Полной статистики муниципальных выборов у нас нет. В ГАС «Выборы» данные по большинству муниципальных выборов стали попадать с 2009 года. Тем не менее, мы знаем, что большая часть – это выборы в сельских поселениях.

Из моих расчетов: с апреля 2016 года по март 2020 года прошли 13615 кампаний основных выборов представительных органов муниципальных образований. С апреля 2020 года по декабрь 2022 года – 12788 кампаний.

Выборы очень разные: в одних – реальная конкурентная борьба с далеко не предсказуемыми результатами (совсем недавно в одном сельском поселении КПрФ выиграла 10 мандатов из 10), в других никакой реальной конкуренции нет – чистая

имитация. Факторы, играющие тут роль, – самые разнообразные: специфика региона, размер муниципального образования, его экономическое состояние, близость к региональному центру, исторические традиции и т.п.

Выборы глав регионов

Как отмечалось выше, за период с июня 1991 года по апрель 1993 года выборы глав прошли только в 20 регионах (из них 10 республик). Да и с декабря 1993 года по июнь 1994 года выборы прошли всего в восьми регионах (из них 7 республик).

В подавляющем большинстве субъектов РФ в конституциях и уставах, принятых в 1994–1995 годах, было предусмотрено прямое избрание глав. После того как Конституционный Суд принял 18 января 1996 года постановление по уставу Алтайского края, признавшее неконституционным избрание главы законодательным органом, прямые выборы главы были введены во всех субъектах РФ, кроме Республики Дагестан, глава которой (председатель Государственного Совета) избирался не законодательным органом, а более широким кругом выборщиков. Правда, в трех республиках первые выборы глав прошли только в 1998–2000 годах.

Однако вопрос о порядке назначения выборов долго оставался неурегулированным в федеральном законодательстве. Такая ситуация позволила Президенту искусственно затянуть избрание глав регионов. Делалось это с очевидным расчетом на то, чтобы во время президентских выборов 1996 года большинство регионов возглавлялись лояльными Ельцину руководителями, поскольку легко было прогнозировать, что губернаторские выборы во многих регионах принесут победу представителям коммунистической оппозиции.

3 октября 1994 года Президент подписал указ «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации», который, в частности, предусматривал, что «вопрос о назначении выборов главы администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, пока иной порядок не будет установлен федеральным законодательством, решается Президентом Российской Федерации».

С июля 1994 года по июль 1995 года выборов глав не было ни в одном регионе. Первой права проведения губернаторских выборов (в августе 1995 года) добилась Свердловская область. В октябре 1995 года были проведены досрочные выборы президента Республики Калмыкия, на которых победил действующий президент К.Н. Илюмжинов, оказавшийся безальтернативным кандидатом.

В середине 1995 года вопрос о необходимости избрания губернаторов обострился в связи с проблемой формирования Совета Федерации. После провала проектов о прямых выборах и о делегировании, Президент и обе палаты стали склоняться к варианту формирования Совета Федерации по должностному принципу – из руководителей законодательных и исполнительных органов власти субъектов РФ. Однако главным препятствием для прохождения такого варианта оставалось то, что большинство глав регионов были не избраны на эту должность, а назначены Президентом РФ.

17 сентября 1995 года Президент подписал указ «О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления», который, в частности, предусматривал проведение выборов глав администраций субъектов РФ, но лишь в декабре 1996 года. В порядке исключения в трех областях выборы были назначены на 17 декабря 1995 года (одновременно с выборами депутатов Государственной Думы). Позднее это исключение было распространено еще на десять регионов. А в подписанном 5 декабря 1995 года федеральном законе о формировании Совета Федерации было сказано, что «выборы глав исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации должны быть завершены не позднее декабря 1996 года».

В результате в декабре 1995 года выборы глав прошли в 13 регионах, в марте – июне 1996 года – в трех, а с сентября по декабрь 1996 года – в 48. Еще в пяти регионах они прошли в январе – марте 1997 года. С этого периода и до января 2005 года выборы глав регионов проводились регулярно. Во многих регионах они сопровождались острой конкуренцией, и поражение действующего главы было достаточно частым (так, в период с сентября 1996 года по март 1997 года действующие главы победили лишь в 24 кампаниях из 52, в период с июня 1997 до конца 1999 года – в 19 из 31, в 2000–2002 годах – в 44 из 59, в 2003–2005 годах – в 30 из 36).

В декабре 2004 года был принят федеральный закон, отменивший выборы глав регионов (последние выборы завершились в феврале 2005 года). И в течение 7,5 лет главы фактически назначались Президентом: формально они наделялись полномочиями региональным парламентом по представлению Президента, но на практике не только не было случаев отклонения парламентом президентской кандидатуры, но и сколько-нибудь существенного голосования против этой кандидатуры. Однако к концу 2011 года даже Кремлю стало понятно, что это неудачный вариант: не прошедшие через выборы главы оказались слишком слабыми.

И в 2012 году выборы глав были восстановлены – но в извращенном виде. Главной их особенностью стал муниципальный фильтр, причем его параметры были намеренно подобраны так, чтобы ни один кандидат не мог его преодолеть без согласия действующего главы, который и сам шел на выборы. Иными словами, он сам подбирает себе соперников. Кроме того, в большинстве регионов не предусмотрено право на самовыдвижение (оно разрешалось только там, где глава желал выдвигаться именно таким способом). Формальная конкуренция почти всегда обеспечивалась – обычно 4 или 5 кандидатов, но большинство кандидатов были откровенно слабыми.

Статистика красноречива. За 12 лет прошло 188 кампаний, из них в 183 действующий глава победил, причем уже в первом туре. Исключений было всего пять, одно в 2015 году и четыре в 2018 году. В трех случаях глава во втором туре проиграл, в одном он после первого тура добровольно снялся с выборов, и еще в одном результаты второго тура были признаны недействительными. И в 66 кампаниях (35%) победитель получил более 80% голосов (напомню, что лучший результат Путина на президентских выборах 76,7%).

Выборы глав муниципальных образований

Первые выборы главы муниципального образования прошли 12 июня 1991 года – это были выборы мэра Северодвинска (город в Архангельской области). Постепенно такие выборы стали достаточно распространенными. Муниципальные образования долгое время самостоятельно выбирали способ избрания своего главы. И поскольку прямые выборы в общественном мнении считались более демократичными, то многие выбирали именно такой вариант.

Один мой знакомый описал полукомическую ситуацию, случившуюся в одном сельском поселении Воронежской области. Там был глава, избранный первоначально депутатами. Но он обладал большим авторитетом и решил избираться жителями напрямую. Однако закон требовал, чтобы выборы обязательно были альтернативными, а во всем селе не оказалось никого, кто бы решился выставить свою кандидатуру против популярного главы. Впрочем, выход был найден: глава позвал в качестве альтернативного кандидата кума из соседнего района.

Статистикой за период до 2005 года я не обладаю. В памяти остались скандальные выборы глав Владивостока в 1998, 2000 и 2004 годах, Нижнего Новгорода в 1998 и 2002 годах, Норильска в 2003 году, Тутаевского муниципального округа (Ярославская область) в 2000 году, Сергиево-Посадского района (Московская область) в 2003 и 2004 годах. Но скандалы были все же не так часты. В Екатеринбурге мэром четырежды успешно избирался Аркадий Чернецкий (в 1995, 1999, 2003 и 2008 годах), в

Красноярске – четырежды Петр Пимашков (в 1996, 2000, 2004 и 2008 годах), в Самаре – дважды Олег Сысуев (в 1994 и 1996 годах), затем дважды Георгий Лиманский (в 1997 и 2001 годах), в Пскове – дважды Михаил Хоронен (в 2000 и 2004 годах).

По статистическим данным в 2005 году доля глав муниципальных образований, избираемых непосредственно населением, составляла 62,7%, а в 2009 году – 64,6%. Однако в это время уже заметной стала тенденция по сокращению прямых выборов глав городских округов: если в 2004–2005 годах путем прямых выборов избирались 466 глав (84,4%), то к марту 2009 года это количество сократилось до 384 (75,9%).

К началу 2015 года доля муниципальных районов с прямыми выборами главы сократилась (по сравнению с 2010 годом) с 55 до 31%, а доля городских округов – с 67 до 37%. У поселений сокращение меньше: у городских с 60 до 45%, а у сельских с 59 до 43%.

Особенно заметны были отмены выборов глав региональных центров. С июля 2004 года по март 2008 года прошли 54 кампании таких выборов, с мая 2008 по апрель 2012 года – 38 кампаний, с мая 2012 года по март 2016 года – 18 кампаний, с апреля 2016 года по март 2020 года – только 10 (причем в двух городах дважды, т.е. всего в восьми региональных центрах). С апреля 2020 года по декабрь 2022 год прошла всего лишь одна кампания – в Якутске.

При этом выборы мэров на фоне сначала отсутствия губернаторских, а затем их явно имитационного характера оставались наиболее интересными. Примерами конкурентных выборов, на которых инкубенты или ставленники действующей власти проиграли либо выиграли с трудом (иногда – в результате манипуляций), являются выборы глав Архангельска, Нижнего Тагила (2008 год), Волжского (Волгоградская область), Карачаевска, Мурманска, Партизанска (Приморский край), Петропавловска-Камчатского, Смоленска, Томска (2009 год), Асбеста, Бийска, Дзержинска (Нижегородской области), Иркутска, Новочеркасска, Серпухова, Усть-Илимска (2010 год), Ярославля и Тольятти (2012 год), Петрозаводска, Екатеринбурга, Амурска (Хабаровский край), Лотошинского района и Зарайска Московской области (2013 год), Новосибирска (2014 год), Якутска (2018 год).

Громкие скандалы происходили на выборах глав Архангельска (2008 год), Дербента (Республика Дагестан), Воскресенска и Жуковского (Московская область), Сочи (2009 год), Петрозаводска (2013 год).

На примере этих выборов наиболее ярко видно, как постепенно ослаблялась электоральная конкуренция.

Конкуренция на российских выборах: обзор за 30 лет

Электоральную конкуренцию можно оценивать разными способами. Самый простой показатель – число участвующих в выборах кандидатов или списков. Однако этот показатель не учитывает, что одни кандидаты реально борются за голоса избирателей, а другие участвуют в выборах с иной целью и не составляют реальной конкуренции.

Хорошо известен показатель, именуемый *индексом Лааксо–Таагеперы*, его еще часто называют *эффективным числом партий* (ЭЧП). Он рассчитывается как единица, деленная на сумму квадратов долей, полученных каждой партией (доли следует считать от числа действительных голосов, а при наличии голосования «против всех» – от суммы голосов за все партии). Он изменяется от 1 (абсолютно неконкурентные выборы, когда одна партия получает 100%, а остальные – 0) до числа партий, участвующих в выборах (когда все партии получают одинаковую долю голосов).

Для расчета ЭЧП были предложены и другие индексы, среди них – индекс российского политолога Голосова, который дает более адекватные оценки в условиях доминирования одной партии. Тем не менее, индекс Лааксо–Таагеперы остается наиболее универсальным и распространенным, и мы здесь будем использовать его в качестве ЭЧП.

В случае выборов по мажоритарной системе также можно использовать индекс Лааксо–Таагеперы, для корректности именуя его эффективным числом кандидатов (ЭЧК). Правда, в этом случае есть сомнения, можно ли с его помощью оценивать конкуренцию. Например, если в выборах участвуют всего два кандидата, но они получили 51 и 49%, то ЭЧК оказывается равным 1,999. А если пять кандидатов, но у лидера 60%, а у четырех кандидатов – по 10%, то ЭЧК будет 2,5. Однако мы прекрасно понимаем, что в первом случае была реальная конкуренция за победу, а во втором ее не было.

Полагаю, что ЭЧК можно считать индикатором конкуренции за голоса избирателей. А наилучшим показателем конкуренции за победу является разрыв (в процентах от числа проголосовавших) между результатами лидера и его ближайшего соперника.

Дальше будет показано, как менялись разные показатели конкуренции за тридцатилетнюю историю российских выборов. В таблице 1 данные по президентским выборам. Мы видим, что число кандидатов было наибольшим в 2000 году, но по остальным показателям наиболее конкурентными были выборы 1996 года. Наименьшим число кандидатов было в 2008 году, но по остальным показателям наименее конкурентными были выборы 2018 года.

Таблица 1. Показатели конкуренции на выборах Президента России 1991–2018 годов

Год выборов	Число кандидатов	Результат лидера	Отрыв лидера от соперника	Индекс ЭЧК
1991	6	57,3%	40,4%	2,49
1996	10	35,3%	3,3%	3,67
2000	11	52,9%	23,7%	2,55
2004	6	71,3%	57,6%	1,73
2008	4	70,3%	52,6%	1,82
2012	5	63,6%	46,4%	2,19
2018	8	76,7%	64,9%	1,62

В таблице 2 представлены данные по выборам в Государственную Думу. Здесь и по числу списков, и по ЭЧП лидирует 1995 год. Правда, отрыв лидера от второго места наименьший в 1999 году, но для межпартийной конкуренции этот показатель не так

важен. Самое малое число участвовавших в выборах списков было в 2011 году, но самое низкое значение ЭЧП – в 2007 году.

Таблица 2. Показатели конкуренции на выборах Государственной Думы 1993–2021 годов

Год выборов	Число списков	Результат лидера	Отрыв лидера от соперника	Индекс ЭЧП
1993	13	22,9%	7,4%	7,58
1995	43	22,3%	11,1%	10,06
1999	26	24,3%	1,0%	6,10
2003	23	37,6%	25,0%	4,75
2007	11	64,3%	52,7%	2,22
2011	7	49,3%	30,1%	3,10
2016	14	54,2%	40,9%	2,88
2021	14	49,8%	30,9%	3,20

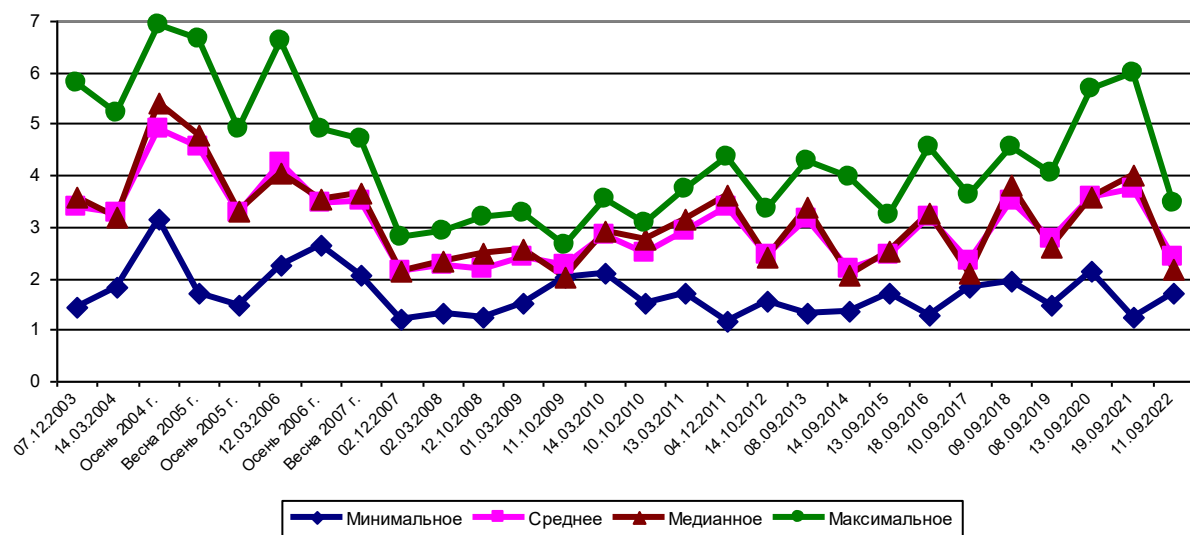
В таблице 3 сравниваются средние показатели на губернаторских выборах за три периода – перед их отменой (2001–2005 годы), после восстановления (2012–2016 годы) и последний период (2017–2022 годы). Выборы 2023 года я не анализирую из-за тех препятствий, которые возвела ЦИК для получения числовых данных об итогах голосования. Тем более что их включение в анализ мало что добавит.

Таблица 3. Сравнение губернаторских выборов 2001–2005, 2012–2016 и 2017–2022 годов

Показатель	2001–2005	2012–2016	2017–2022
Число избирательных кампаний	75	71	96
Число кампаний, где был второй тур	29	1	4
Среднее число кандидатов на одну кампанию	6,8	4,5	4,7
Максимальное число кандидатов в одной кампании	15	7	8
Среднее значение ЭЧК	2,5	1,7	1,8
Максимальное значение ЭЧК	6,4	2,8	3,3
Доля кампаний, где ЭЧК менее 2	40%	73%	69%
Средний отрыв лидера от основного соперника	37,6%	60,8%	59,0%
Доля кампаний, где отрыв менее 15%	24%	3%	3%

Видно, что по всем показателям конкуренции период 2012–2016 годов практически не отличается от периода 2017–2022 годов, и оба значительно уступают периоду 2001–2005 годов.

Как изменились показатели ЭЧП (минимальный, средний, медианный, максимальный) для выборов региональных парламентов по годам, с 2003 по 2022 год, можно увидеть на рисунке. Поскольку в разные годы был различный набор регионов, показатели сильно варьируются. Тем не менее, видно, что наихудшая конкуренция была в период 2007–2009, когда и число партий было минимально, и популярность «партии власти» была высокой, а наилучшая – в период 2004–2006 годов. Сравнение последних годов, одинаковых по набору регионов (2013 и 2018, 2014 и 2019, 2015 и 2020, 2016 и 2021, 2017 и 2022), не позволяет говорить о снижении конкуренции в этом сегменте выборов (особенно в отношении наиболее показательных средних и медианных значений), она держится примерно на одном уровне.



Общественный контроль на выборах за 30 лет

Общественный контроль за проведением голосования является важнейшей компонентой избирательного процесса в условиях, когда есть определенное недоверие к организаторам выборов. История общественного контроля в России весьма показательна.

Начало

Возможность присутствия на избирательных участках наблюдателей была предусмотрена еще в Законе СССР «О выборах народных депутатов СССР» 1988 года. Правда, официально они тогда назывались не наблюдателями, а представителями трудовых коллективов, общественных организаций, собраний избирателей. Кроме того, на избирательных участках разрешалось присутствие доверенных лиц, а также представителей печати, телевидения, радио. Неофициально всех их и тогда называли наблюдателями.

В законах РСФСР о выборах народных депутатов РСФСР и местных Советов 1989 года было уточнено, что о намерении представителей присутствовать в день выборов в помещениях для голосования или на заседаниях избирательных комиссий должно быть сообщено в соответствующие комиссии не позднее чем за два дня до выборов. Но уже в законе 1991 года о выборах президента РСФСР было записано, что предварительное уведомление избирательных комиссий о предполагаемом присутствии указанных представителей не требуется. Эта норма сохранялась во всех последующих законах вплоть до 2016 года.

В Положении «О выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году» впервые официально появился термин «наблюдатель». В то же время произошло определенное уменьшение возможностей для контроля: наблюдатели могли направляться только в участковые комиссии, только в день голосования и только кандидатами и избирательными объединениями.

В этом же Положении впервые появилось право кандидатов и избирательных объединений назначать членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса. Этот важнейший институт действовал в полном объеме вплоть до 2022 года, когда он был сильно урезан. Члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса (ПСГ) играли двоякую роль. С одной стороны, они участвовали в контроле за деятельностью избирательных комиссий. Эта функция была особенно важна в участковых комиссиях, где члены с ПСГ по сути были наблюдателями с расширенными полномочиями. С другой стороны, члены с ПСГ имели возможность участвовать в организации выборов и защищать права кандидатов и партий, выступая на заседаниях комиссий, внося предложения, участвуя в других избирательных мероприятиях (это в большей степени касалось комиссий более высокого уровня). Полномочия членов комиссий с ПСГ были в основном закреплены Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» 1994 года и мало менялись на протяжении последующих 27 лет.

Также в этом законе 1994 года было записано, что наблюдатели могут направляться избирательными и общественными объединениями. Тем самым открывались широкие возможности для независимого общественного контроля – помимо не менее важного контроля со стороны заинтересованных лиц.

В 1995–1996 годах была попытка принять специальный федеральный закон о наблюдении. Первоначально он назывался «О порядке работы участковой избирательной комиссии в день выборов (референдума)», затем «Об общественном контроле за проведением выборов и референдумов и об открытости и гласности подведения итогов голосования» (были три его редакции – две в 1995 году и одна в 1996 году). Эти законопроекты готовились экспертами (одним из них был А.А. Собянин) и вносились группой депутатов от КПРФ и «Яблока». Первый

законопроект и две редакции второго были отклонены – вторая редакция голосовалась пять раз, но максимально за нее голосовало 222 депутата. Третья редакция была принята в третьем чтении 17 апреля 1996 года, но была отклонена Советом Федерации.

Основные положения этих законопроектов удалось затем включить в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 1997 года. В нем права и обязанности наблюдателей были изложены подробно. Установлено, что наблюдатели вправе присутствовать не только в участковых, но и в иных избирательных комиссиях при установлении ими итогов голосования, определении результатов выборов, составлении итоговых протоколов, а также при повторном подсчете голосов избирателей. Были оговорены права наблюдателей.

Отдельно в этом федеральном законе было оговорено, что законом субъекта РФ на муниципальных выборах может быть предусмотрено направление наблюдателей от группы избирателей (в количестве, установленном законом субъекта РФ, но не более 50).

Похолодание

В 2000-е годы возможности для общественного контроля начали сокращаться. Сначала в 2002 году появилась оговорка, что общественное объединение, направляющее наблюдателей, должно быть создано и зарегистрировано на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне. Тем самым региональные общественные объединения были лишены возможности участвовать в наблюдении на федеральных выборах, а местные – и на федеральных, и на региональных. Исчезла из закона и норма о возможности направлять наблюдателей группой избирателей.

Более серьезный удар был нанесен в 2005 году. Общественные объединения были лишены права назначать наблюдателей на федеральных выборах. На региональных и муниципальных выборах право общественных объединений назначать наблюдателей могло предусматриваться законом субъекта РФ, но в подавляющем большинстве регионов это право общественным объединениям не было предоставлено.

В течение последующих десяти лет нормы закона о наблюдателях не менялись. Но на практике отношение избиркомов к наблюдателям сильно изменилось. По мере того как стали применяться массовые фальсификации, в арсенал административных технологий вошло и удаление наблюдателей. Это ярко проявилось на федеральных выборах 2007 и 2008 годов. Вот что мы писали об этих выборах вместе с Андреем Бузиным в книге «Преступление без наказания»:

«Дни голосования на федеральных выборах 2007–2008 годов ознаменовались многочисленными случаями изгнания из участковых комиссий добросовестных наблюдателей... Наглое и безнаказанное нарушение прав наблюдателей, членов комиссий с правом совещательного голоса, представителей СМИ локально наблюдалось и ранее, но на этих выборах оно приобрело всероссийский масштаб... Удаление наблюдателей производилось в основном под надуманными предлогами, а в некоторых случаях – вообще без объяснения причин. Иногда удаления следовали непосредственно после того, как наблюдатель вскрывал нарушение, иногда – в профилактических целях. Были случаи массового удаления наблюдателей непосредственно перед подсчетом голосов. В некоторых случаях удаления были обжалованы в вышестоящую комиссию или прокуратуру и признавались незаконными. Но, поскольку такое признание наступало обычно после окончания подсчета голосов, постольку оно не было эффективным средством восстановления нарушенных избирательных прав. Принципиально российское законодательство предусматривает ответственность (в первую очередь – административную) за нарушение прав

наблюдателей, членов комиссий. Однако нам неизвестно ни одного случая привлечения к такой ответственности».

Практика удаления наблюдателей стала затем традиционной и продолжалась до 2016 года.

Тучи сгущаются

В начале 2016 года законодатели предприняли новое наступление на общественный контроль. Сначала Федеральным законом от 15 февраля 2016 года № 29-ФЗ число наблюдателей от одного субъекта назначения (партии, кандидата) в одну избирательную комиссию было ограничено двумя, а число замен члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса ограничено пятью разами. При этом введено требование представления списка назначенных наблюдателей не позднее чем за три дня до дня голосования. Также установлено, что одно и то же лицо может быть назначено наблюдателем только в одну комиссию. Таким образом, заранее становилось известно, какие участки окажутся в день выборов без наблюдателей, а сами потенциальные наблюдатели оказывались под угрозой давления. Кроме того, данный закон фактически запретил технологию так называемого мобильного наблюдения, когда дежурные бригады профессиональных юристов в день выборов объезжают наиболее сложные участки. Некоторой компенсацией являлось закрепление права наблюдателя производить фото- и (или) видеосъемку (с того места, которое определено председателем участковой комиссии), при этом для членов комиссий с правом совещательного голоса такое право не было оговорено, что порождало конфликты.

Также закон установил, что наблюдатели удаляются из помещения для голосования, если факт нарушения ими законодательства установлен в судебном порядке. Впоследствии юристы признали, что данная норма не стыкуется с процессуальными кодексами и поэтому ее невозможно выполнить. В результате благодаря позиции нового состава ЦИК России число случаев удаления наблюдателей значительно сократилось, хотя и не до нуля: на отдельных избирательных участках такие случаи все равно имели место без соблюдения требований закона.

Затем были практически ликвидированы возможности для работы на участках представителей независимых НКО в статусе корреспондентов СМИ (данный способ активно использовался после ликвидации возможностей назначения на участки наблюдателей общественными объединениями). При этом одновременно ограничены возможности и журналистов в принципе. Федеральным законом от 9 марта 2016 года № 66-ФЗ присутствие на избирательном участке в день голосования разрешено только тем представителям СМИ, которые заключили не менее чем за два месяца до начала избирательной кампании трудовой или возмездный гражданско-правовой договор; заявки на их аккредитацию, так же как и на назначение наблюдателей, должны быть поданы не позднее чем за три дня до дня голосования.

Новый состав ЦИК и его председатель Элла Памфилова в первое время существенно изменили отношение к наблюдателям, и это отношение передалось и нижестоящим избирательным комиссиям (по крайней мере, части таких комиссий). Как уже отмечено, почти до нуля упала практика удаления наблюдателей. Однако законы, принятые в феврале и марте 2016 года, сыграли отрицательную роль. Памфилова предприняла попытку отменить часть введенных этими законами ограничений, но попытка была слишком робкой, и Госдума ее отвергла.

В те годы обсуждалась и возможность восстановления независимого общественного контроля, ликвидированного в 2005 году. Однако вместо полноценного восстановления в 2017–2018 годах были приняты законы, разрешившие назначать наблюдателей общественными палатами. При этом общественные палаты практически повсеместно контролируются администрациями, и на практике основная масса

наблюдателей от этих палат занимаются не контролем за голосованием, а прикрытием нарушений и борьбой с реальными наблюдателями.

Разгром

Последние удары по общественному контролю нанесены в 2022–2023 годах. В 2022 году отменена возможность назначения членов избирательной комиссии с ПСГ в территориальные, окружные и участковые избирательные комиссии. Такие члены сохранились только в ЦИК и избирательных комиссиях субъектов РФ. Кроме того, запрещено назначать одно лицо членом с ПСГ более чем в одну избирательную комиссию (такой возможностью партии иногда пользовались, назначая уникального специалиста сразу в несколько комиссий). Отменено и сохранение полномочий членом избирательной комиссии с ПСГ в случае избрания кандидата или допуска списка партии к распределению мандатов – теперь полномочия прекращаются в день официального опубликования результатов соответствующих выборов, соответствующего референдума. Еще одно ограничение: член избирательной комиссии с ПСГ лишен права присутствовать на заседаниях нижестоящих избирательных комиссий и знакомиться с их документами.

В 2023 году еще сильнее была ограничена возможность направления на избирательные участки представителей СМИ. Исключена возможность присутствия на избирательных участках представителей СМИ, заключивших со СМИ возмездный гражданско-правовой договор: присутствовать могут только те, кто работает в СМИ по трудовому договору, а это очень узкий контингент, который не может массово присутствовать на избирательных участках.

Таким образом, если в 1990-е годы происходило расширение возможностей общественного контроля за процессом голосования и подсчета голосов, то за двадцать последних лет эти возможности существенно сократились.

Фальсификации на российских выборах

Истоки

Фальсификации на российских выборах имеют давнюю традицию. Их истоки – в тех ритуальных мероприятиях, которые в советское время назывались выборами. Впрочем, то, что происходило тогда на избирательных участках, как-то даже неудобно называть фальсификациями, поскольку это была составная часть того ритуала.

Никакой реальный общественный контроль за проведением выборов и подведением их итогов в тех условиях не был возможен. Публиковались лишь общие результаты по стране, республике или области, а итоги голосования не только на отдельных избирательных участках, но и в отдельных избирательных округах оставались неизвестными. Общие же результаты были традиционны: в 1970-е и в первой половине 1980-х годов активность избирателей значилась на уровне 99,98–99,99%, а число проголосовавших за кандидатов «единого блока коммунистов и беспартийных» – на уровне 99,90–99,95%. Насколько я помню, республики отличались друг от друга по сотым долям, и цифры эти повторялись от выборов к выборам.

У меня был собственный опыт работы в участковой комиссии в качестве рядового члена в Москве в феврале 1985 года. У нас против безальтернативной (как и все другие) кандидатуры в Моссовет голосовало 19 избирателей, то есть около 1%, но в общей сводке были все те же 99,9%. Но я хочу еще сослаться на воспоминания Александра Сунгурова, который был председателем участковой комиссии в Ленинграде в 1985 и 1987 годах:

«Придя до открытия, я обнаружил, что там уже находится “представитель райкома партии”, который и принимал все сущностные решения... Главное было обеспечить цифру проголосовавших, около 99,9%, причём точную нужную цифру спустили из райкома».

В 1987 году Сунгуров написал письмо Горбачеву, где, в частности, сообщал: «Прошлый раз (в 1985 г.), когда я был впервые в этой роли, у меня остались самые тягостные воспоминания по двум моментам проведения голосования. Первый – “выход на контрольные цифры проголосовавших”, который сводился к тому, что уполномоченный от райкома КПСС просто сам в нужное время передал заранее записанные на бумажке цифры о количестве проголосовавших. Мне же объяснил мой зам, что когда она в своё время попробовала передать истинную цифру, ей это просто не дали сделать. Из закреплённых на участке примерно 1050 человек 10–15 так и не пришли... В итоге при подсчёте голосов у председателя или его зама “ответственная” задача незаметно для других – “неопытных” членов комиссии подсунуть недостающие бюллетени. На основе личных бесед с председателями других участков и на основе публикуемых цифр проголосовавших я понял, что это повсеместная система... При подсчёте голосов члены комиссии обнаружили 3 или 4 бюллетеня с зачёркнутыми (это при прежнем расположении кабин для голосования в углу), то есть – “Против”. Однако представитель райкома каждый раз авторитетно говорил, что таким образом зачёркнутый бюллетень – не в счёт, чтобы голос был против, надо как-то иначе. В итоге все голоса были “за”».

И далее про 1987 год: «В день выборов 21 июня всё было уже существенно свободней, никаких разнарядок на 99,9% нам не давали», но при подсчёте голосов нам поступила другая инструкция – давать процент явки не от списочного состав избирателей, а от тех, кто пришёл голосовать. Система продолжала свои попытки существовать, имитируя изменения, но по сути не меняясь».

Выборы 1989–1993

В 1989 году в СССР впервые после 70-летнего перерыва прошли выборы, которые вправе были так называться – выборы народных депутатов СССР. Трудно оценить,

насколько на этих выборах практиковались фальсификации. С одной стороны, их не могло не быть, учитывая советское наследие. Кроме того, было достаточно объективных факторов, благоприятствовавших фальсификациям: слабо проработанное избирательное законодательство, неразвитая инфраструктура и т.п.

Так, в Москве был образован единый национально-территориальный округ, включавший более трех тысяч избирательных участков; при этом промежуточные избирательные комиссии не были предусмотрены, и по закону участковые комиссии должны были сдавать свои протоколы непосредственно в окружную комиссию, которая должна была просуммировать данные всех протоколов. Реально же окружная комиссия, состоявшая из 17 членов и не имевшая аппарата, выполнить такую работу была не в состоянии. На практике протоколы участковых комиссий поступали в райисполкомы, и в окружную комиссию их привозили председатели райисполкомов – вместе с результатами подсчета по району. Можно себе представить, какие возможности это открывало для фальсификаций, учитывая, что органы власти Москвы были в тот момент враждебно настроены в отношении одного из двух баллотировавшихся кандидатов (Б.Н. Ельцина).

Однако другая совокупность факторов привела к тому, что власть не воспользовалась предоставленной ей возможностью и фальсификации не произошло. Б.Н. Ельцина поддержали около 90% избирателей, принявших участие в голосовании (а приняло участие 83,5%), не было ни одного «открытого» избирательного участка, где он получил бы менее 70%. Очевидно, за него голосовало и большинство членов участковых избирательных комиссий, и многие сотрудники аппаратов райисполкомов. В таких условиях фальсификации не могли пройти незамеченными и не могли не вызвать взрыва возмущения.

Тем не менее, в той же Москве повторные выборы, проходившие в мае 1989 года в Пролетарском территориальном избирательном округе, к которым не было столь пристального внимания, сопровождались явными фальсификациями. На этих выборах фаворитом власти был директор Первого Московского часового завода А.С. Самсонов, а многие популярные кандидаты не были зарегистрированы. В знак протеста демократическая общественность призвала к бойкоту выборов, и возникла угроза срыва явки (порог явки в то время составлял 50%, в т.ч. и во втором туре). По данным общественных наблюдателей, в первом туре, 14 мая, проголосовало не более 40% избирателей, во втором туре, 18 мая – около 30%. По официальным данным явка в первом туре составила 54,85%, во втором – 59,34%. Голосование сопровождалось многочисленными нарушениями и скандалами: члены участковых комиссий выдавали одному избирателю несколько бюллетеней; практиковался и массовый вброс; наблюдатели, пытавшиеся пресечь фальсификации, удалялись с участков.

О фальсификациях на выборах народных депутатов РСФСР, прошедших в марте 1990 года, данных немного. Известно, что в двух избирательных округах результаты первого тура выборов были аннулированы из-за нарушений закона. Еще в одном округе были признаны недействительными результаты повторного голосования (всего избирательных округов было 1068).

Попытка оценить уровень фальсификаций на выборах и референдумах 1991–1993 годов была сделана А.А. Собяниным и В.Г. Суховольским на основе созданной ими методики. Эти расчеты в большинстве случаев остаются лишь гипотезой, не подтвержденной другими данными.

Так, по мнению указанных авторов, на президентских выборах 12 июня 1991 года путем «подбрасывания дополнительных бюллетеней и (или) административного принуждения избирателей к голосованию за того или иного кандидата» было сфальсифицировано от 3 до 5 млн. голосов в пользу Н.И. Рыжкова, около 1 млн. голосов в пользу А.М. Тулеева и около 0,5 млн. голосов в пользу А.М. Макашова. По этим же расчетам, путем подмены бюллетеней (или подмены избирательных урн) в

пользу А.М. Тулеева в городах Кузбасса было сфальсифицировано около 500 тыс. голосов. В Кызыле (столице Тувинской АССР) было изъято 10 тыс. голосов (предположительно путем исправления одной цифры в итоговом протоколе), поданных в пользу Б.Н. Ельцина, что привело к снижению показателя явки в этом городе до рекордного уровня.

По расчетам этих же авторов, на референдуме 25 апреля 1993 года было доброшено или приписано около 7 млн. комплектов бюллетеней, заполненных по антипрезидентскому типу «нет-нет-да-нет» и около 1 млн. комплектов бюллетеней, заполненных по типу «нет-нет-да-да», выражающему недоверие обеим ветвям власти.

По моим собственным наблюдениям, на этом референдуме в Москве были зафиксированы факты перестановки результатов голосования по позициям «да» и «нет» в протоколах некоторых участковых комиссий (поскольку в Москве по всем вопросам большинство получали пропрезидентские ответы, подобные перестановки оказывались в пользу антипрезидентских сил). В Советском районе г. Москвы такие перестановки по разным вопросам обнаружены у 8 участковых комиссий. Нельзя утверждать, что во всех случаях имели место сознательные фальсификации (могли быть и случайные ошибки усталых людей), но стоит отметить, что несколько таких участковых комиссий были сформированы работниками одного и того же предприятия.

В 1993 году в ряде регионов прошли также выборы глав администраций. Наиболее скандальными оказались выборы главы администрации Липецкой области, состоявшиеся 11 марта 1993 года, на которых победу одержал первый заместитель главы областной администрации М.Т. Наролин. Проигравший кандидат, главный редактор областной газеты «Панорама» В.Ф. Безруков, обратился в суд, представив данные о многочисленных фальсификациях. Областной суд после полутора лет разбирательств, в ходе которых был изучен огромный массив избирательной документации, признал, что в пользу М.Т. Наролина был незаконно зачтен 6 061 бюллетень, который должен был быть признан недействительным. Однако такое количество сфальсифицированных голосов не могло повлиять на результаты выборов.

Были вскрыты также многочисленные факты голосования одних граждан за других, выдачи в одни руки нескольких бюллетеней, голосования «на дому» без соответствующих заявлений; в списках избирателей было обнаружено более 20 тыс. сходных подписей. Однако суд пришел к выводу, что нет никаких доказательств того, что эти нарушения повлияли на окончательный итог выборов, поскольку неизвестно за кого были поданы бюллетени, выданные с нарушением закона.

Выборы и референдум в декабре 1993 года

12 декабря 1993 года в России состоялись: референдум по принятию новой Конституции РФ, выборы депутатов Государственной Думы по партийным спискам и одномандатным избирательным округам, выборы членов Совета Федерации, а в некоторых регионах – также выборы регионального представительного органа власти или главы субъекта РФ. Условия для фальсификаций на этих выборах и референдуме были довольно благоприятными. Они проводились на основании не законов, а наспех подготовленных и утвержденных указами Президента РФ «положений». Промежуточные избирательные комиссии этими положениями не были предусмотрены, поэтому на окружные комиссии возлагались прием и суммирование данных протоколов сотен участковых комиссий; что касается выборов по партийным спискам, то положение о выборах предусматривало суммирование данных протоколов почти ста тысяч участковых комиссий непосредственно Центризбиркомом. Реально же эти процедуры пришлось выполнять «рабочим группам», созданным на основе региональных и местных администраций.

Не было предусмотрено публикации итогов голосования не только по избирательным участкам, районам и городам (как в ранее действовавших законах), –

указанные положения вообще не предусматривали какой-либо публикации итогов голосования. В результате не были официально опубликованы полностью даже данные протоколов окружных избирательных комиссий (в т.ч. число голосов, полученных неизбранными кандидатами). Не были установлены сроки хранения избирательной документации, что позволило уничтожить бюллетени всего через четыре месяца после голосования. Большинство этих недостатков было устранено в законах, принятых в 1994–1997 годах, и в дальнейшем условия для фальсификаций стали менее благоприятными.

Группа А.А. Собянина, проанализировав доступные ей данные, пришла к выводу о масштабных фальсификациях при подведении итогов голосования 12 декабря 1993 года. По ее расчетам, в голосовании реально приняли участие 49 млн. избирателей вместо 58,2 млн., значащихся в официальных данных. При этом, как утверждают авторы, на уровне участковых комиссий было фальсифицировано около 3,5 млн. голосов, а на уровне окружных – около 5,7 млн. Эти 9,2 млн. сфальсифицированных голосов были, по мнению авторов, поданы против проекта Конституции РФ, а при голосовании по партийным спискам – в основном за ЛДПР (около 6 млн. голосов), а также за КПРФ, Аграрную партию России, движение «Женщины России» и Партию российского единства и согласия.

По мнению данных авторов, причиной фальсификаций стало желание президентской команды обеспечить 50%-ную явку, необходимую для принятия Конституции РФ (при том что в голосовании за нее более 50% пришедших на референдум администрация не сомневалась), а для региональных властей стимулом стало обеспечение победы руководителей регионов на выборах в Совет Федерации.

Выводы группы А.А. Собянина не были поддержаны большинством политиков и экспертов и подвергались резкой критике в печати. В частности, высказывалось мнение, что фальсификации были, но направленные в другую сторону. На мой взгляд, некоторые аргументы этих авторов достаточно серьезны, в то время как другие не выдерживают критики. Однако окончательное мнение составить невозможно, поскольку авторы не опубликовали все материалы и расчеты, на основе которых были сделаны их выводы.

Официально были признаны лишь фальсификации в Амурской области. ЦИК 12 апреля 1994 года приняла постановление, в котором признала, что окружная избирательная комиссия «допустила нарушения, которые привели к искажению результатов волеизъявления граждан в целом по Амурской области». Решением ЦИК окружная комиссия была расформирована, и новому составу комиссии было поручено провести подсчет голосов по подлинным протоколам участковых комиссий. После пересчета обнаружилось, что явка в области была первоначально завышена на 13 тыс. человек, число голосов за принятие Конституции РФ завышено на 6 612, а число голосов «против» занижено на 6 605 (в масштабах России пересчет привел к снижению показателя явки и доли голосов за Конституцию на 0,01%).

Выборы 1995–1996 годов

О фальсификациях на выборах в Госдуму 1995 года данных немного – в основном по Татарстану. Общественное мнение до сих пор будоражит вопрос о фальсификациях на выборах Президента в 1996 году. Однако следует в первую очередь отметить, что обсуждение этого вопроса активизировалось уже после ухода в отставку Б.Н. Ельцина. Именно тогда начал распространяться миф о «победе Г.А. Зюганова», которая у него якобы была украдена в результате фальсификаций. Явной целью распространения этого мифа была дискредитация Зюганова, который в 1996 году признал победу Ельцина.

Исходя из всей совокупности данных о фальсификациях на российских выборах, не приходится сомневаться в том, что фальсификации были и на президентских выборах 1996 года. Вопрос стоит в оценке их направленности и масштаба.

В первую очередь следует отметить, что разрыв между Б.Н. Ельциным и Г.А. Зюгановым во втором туре выборов по официальным данным составил около 10 млн. голосов (или 13,5%). Очевидно, что фальсификации такого масштаба осуществить крайне сложно в условиях, когда КПРФ выставила огромное число наблюдателей.

Общеизвестно, что голосование в крупных городах лучше, чем на селе, защищено от фальсификаций. В этой связи важно отметить, что наилучшие результаты Б.Н. Ельцин получил именно в крупных городах: по 100 крупнейшим городам России (где проживают 41,3% избирателей) его поддержка во втором туре составила 63,0%.

Следует также отметить, что на выборах глав субъектов РФ, прошедших в сентябре 1996 года – марте 1997 года, действующие главы потерпели поражение в 28 из 52 регионов. Это является свидетельством того, что в 1996 года большинство глав регионов не были способны организовать масштабные фальсификации.

Наиболее серьезные подозрения в фальсификациях на президентских выборах 1996 года касаются тех регионов, где результаты второго тура сильно отличаются от результатов первого. Речь идет о 12 регионах (10 республик, Ставропольский край и Ростовская область). По первоначальным расчетам Валентина Михайлова в совокупности в этих 12 регионах масштаб фальсификаций в пользу Ельцина во втором туре составил 700–900 тыс. голосов. Однако впоследствии он пересмотрел свои расчеты, учтя, что в первом туре в этих регионах могли быть фальсификации в пользу Зюганова. По новым расчетам в 13 регионах искажение итогов первого тура в пользу Зюганова составляет около 400 тыс. голосов, а аномальный переток в пользу Ельцина принес ему около 500 тыс. голосов.

Конкретные случаи фальсификации на этих выборах были зафиксированы на небольшом числе участков и территорий. В шести регионах (Республика Дагестан, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Мордовия, Ставропольский край, Ростовская и Саратовская области) после подведения итогов голосования избирательным комиссиям субъектов РФ пришлось вносить изменения в свои протоколы, и соответствующие изменения затем вносились в протокол ЦИК РФ.

Факты фальсификаций расследовала прокуратура, однако в большинстве случаев уголовные дела были прекращены. В Ставропольском крае после победы на губернаторских выборах в ноябре 1996 года коммуниста А.Л. Черногорова дело о фальсификациях было доведено до суда, который признал виновными управляющую делами администрации Грачевского района и двух председателей участковых комиссий, приговорив их к разным размерам штрафа.

Серьезные фальсификации были зафиксированы в Казани при подведении итогов голосования в первом туре президентских выборов. На основании полученных наблюдателями копий протоколов был сделан вывод о значительном добавлении голосов Б.Н. Ельцину (за счет голосов, поданных как за Г.А. Зюганова, так и за других кандидатов): по одним данным – 35 540 голосов, по другим – 47 040 голосов. Верховный Суд РФ, рассматривавший жалобу коммунистов, направил материалы дела в Прокуратуру РФ, которая реально расследовать его не стала.

В 1996 году в двух российских регионах (Амурская область и Эвенкийский автономный округ) результаты губернаторских выборов были признаны недействительными. В обоих случаях выборы были проиграны действующими главами, и в обоих случаях разрыв между победителем и его основным соперником был ничтожен (в Амурской области – 189 голосов, или 0,08%; в Эвенкийском АО – 74 голоса, или 0,9%). В качестве основания для отмены результатов выборов указывались «многочисленные нарушения», в т.ч. и фальсификации. На повторных выборах в обоих регионах победили те же кандидаты, но уже со значительно большим отрывом.

В сентябре 1996 году прошли выборы губернатора Ростовской области, победу на которых с результатом 62,15% одержал действующий глава В.Ф. Чуб, а его основной соперник депутат Государственной Думы коммунист Л.А. Иванченко получил 31,6%. Значительное число жалоб привело к созданию специальной комиссии Государственной Думы по проверке фактов нарушения избирательного законодательства на этих выборах. Комиссия выявила большое количество нарушений, как в ходе подготовки выборов и агитационной кампании, так и в процессе голосования и подсчета голосов, в том числе и факты фальсификаций. Комиссия пришла к выводу, что выявленные нарушения являются основанием для признания губернаторских выборов недействительными, однако никаких последствий этот вывод не имел.

Выборы 1997–2007 годов

Среди региональных выборов 1997–2000 годов наиболее скандальными оказались выборы Главы Карачаево-Черкесской Республики в 1999 году. В частности, во втором туре досрочное голосование составило 20,2% от числа избирателей, включенных в списки, или 27,7% от числа избирателей, принявших участие в выборах. Такой беспрецедентно высокий для региональных выборов уровень досрочного голосования сам по себе вызвал возмущение как в республике, так и за ее пределами, поэтому внимание не акцентировалось на вопросе, сопровождалось ли досрочное голосование фальсификациями. Тем не менее, утверждения о фальсификациях также озвучивались.

Серьезные скандалы были связаны и с выборами губернаторов Московской и Тверской областей (первый тур – в декабре 1999 года, второй тур – в январе 2000 года). В Московской области разрыв между победителем Б.В. Громовым и проигравшим Г.Н. Селезневым составил 41 440 голосов, или 1,7%; в Тверской области действующий губернатор В.И. Платов опередил основного соперника В.А. Баюнова на 3 411 голосов, или на 0,53%. В обоих случаях проигравшие оспаривали результаты выборов в суде, ссылаясь на большое количество нарушений, включая фальсификации. Однако суд факты фальсификации не признал, а другие нарушения счел не повлиявшими на результаты выборов.

Президентские выборы 2000 года вновь подверглись обвинениям в массовых фальсификациях. Однако в данном случае не было сомнений в значительном преимуществе победителя (В.В. Путина) по отношению к основному сопернику (Г.А. Зюганову). Подозрение вызывала лишь победа Путина сразу в первом туре, поскольку по официальным данным его поддержка превысила 50%-ную планку лишь на 2,94% (что, впрочем, в абсолютных значениях составляет более 2 млн. голосов).

Как и в других случаях, доказать удалось лишь единичные факты фальсификаций. По оценкам экспертов, уровень фальсификаций мог достичь нескольких сотен тысяч голосов. Наиболее обоснованные подозрения в массовых фальсификациях касаются в основном тех же регионов, что и на выборах 1996 года: это республики Башкортостан, Дагестан, Кабардино-Балкарская, Мордовия, Татарстан, а также Саратовская область.

Грубые фальсификации были обнаружены на дополнительных выборах депутата Московской городской Думы по избирательному округу № 19, проходивших 16 апреля 2000 года. Делались они главным образом для увеличения явки, поскольку она не достигала до необходимых 25%. В результате жалоб итоги голосования по 18 участкам были признаны недействительными, ТИК была расформирована, а против председателя ТИК, который всю вину принял на себя, было возбуждено уголовное дело (прекращенное по амнистии).

Большое число скандалов, касающихся фальсификаций, связано с проходившими в декабре 2003 года выборами депутатов Государственной Думы, одновременно с которыми в ряде регионов проводились также выборы глав субъектов РФ или региональных парламентов.

Так, при анализе итогов голосования на выборах депутатов Государственной Думы по партийным спискам благодаря кооперации партий КПРФ, СПС и «Яблоко» было выявлено большое количество избирательных участков (около 20%), по которым данные копий протоколов, полученных наблюдателями, отличались от официальных данных. Однако в большинстве случаев расхождения были вызваны либо ошибками при составлении копий протоколов, либо устранением очевидных ошибок в первичных протоколах (в частности, несходимости контрольных соотношений). В последнем случае чаще всего имела место, скорее, мелкая «подгонка» данных протоколов, чем целенаправленные сознательные фальсификации.

В то же время на некоторых территориях расхождения были таковы, что вызывали явные подозрения в фальсификациях. Таковы, например, данные по г. Подольску Московской области, где, помимо расхождений между копиями протоколов, полученных наблюдателями от КПРФ и партии «Яблоко», и официальными данными, имел место аномально высокий разброс результатов голосования за «Единую Россию», КПРФ и блок «Родина». Однако лишь в Республике Адыгея прокуратура признала факты фальсификаций: в Тахтамукайском районе республики на 20 избирательных участках «Единой России» было приписано 2 985 голосов за счет других партий; фальсификации были выявлены и на четырех избирательных участках Кошехабльского района республики.

Беспрецедентный судебный процесс прошел после выборов 2003 года в Кабардино-Балкарской Республике, где проигравший кандидат А.Л. Шхагошев оспаривал результаты выборов по Кабардино-Балкарскому одномандатному избирательному округу № 14. Хотя по официальным данным Шхагошев получил всего 18,3% голосов, а победивший кандидат З.А. Нахушев – 70,3%, копии протоколов, полученные наблюдателями Шхагошева, свидетельствовали о его победе и о тотальной фальсификации итогов голосования.

Результаты проходивших одновременно выборов в республиканские парламенты Ингушетии, Кабардино-Балкарии и Калмыкии рядом партий также были объявлены сфальсифицированными. Наиболее острым был конфликт в Республике Калмыкия, где перед Домом Правительства в течение нескольких дней бушевал митинг с требованием пересмотра результатов выборов и отставки президента республики К.Н. Илюмжинова.

Еще один крупный скандал был связан с проходившими одновременно выборами президента Республики Башкортостан, когда было обнаружено, что в типографии, обслуживающей администрацию президента республики, печатался дополнительный (не заказанный избирательной комиссией) тираж бюллетеней. Первоначально в заказе тиража обвинялся руководитель президентской администрации. Однако в конечном итоге виновным был признан директор типографии, которого приговорили к штрафу.

На президентских выборах 2004 года, казалось бы, необходимости в фальсификациях не было: преимущество В.В. Путина перед всеми соперниками (среди которых не было лидеров парламентских партий) было неоспоримым. Тем не менее, фальсификации были, и их удалось зафиксировать в нескольких регионах. Так, в Москве, в ТИК районов Тропарево–Никулино и Раменки В.В. Путину приписали 4 692 голоса. Аналогичные обвинения звучали и в адрес ТИК районов Филевский парк и Орехово-Борисово Северное, однако по этим районам прокуратура даже не стала возбуждать уголовные дела. Фальсификации были выявлены также в Орехово-Зуевском районе Московской области (где показатель явки был повышен на 6 314 человек за счет погашенных бюллетеней) и вновь в Тахтамукайском районе Республики Адыгея (где Путину было приписано 2 218 голосов).

Серьезными скандалами сопровождалась муниципальные выборы в Москве и в Санкт-Петербурге в 2004–2005 годов. Помимо многочисленных отказов в регистрации по сомнительным основаниям неугодным власти кандидатам, наблюдался невероятно высокий уровень досрочного голосования, и, кроме того, были зафиксированы прямые

фальсификации. В районе Строгино г. Москвы суд отменил результаты выборов по трем избирательным округам. В то же время в районе Дмитровский г. Москвы суд отказался удовлетворить заявления о признании результатов выборов недействительными, несмотря на то, что все факты свидетельствовали о фальсификации. В Санкт-Петербурге также были отменены результаты выборов в некоторых муниципальных образованиях (Звездное, Красненькая речка), однако, по оценкам экспертов, подкуп избирателей и фальсификации были повсеместно. В частности, в муниципальном образовании Академическое факты свидетельствовали о подмене бюллетеней досрочно проголосовавших избирателей.

В том же 2004 году из-за обнаруженных фальсификаций были отменены результаты выборов главы администрации поселка городского типа Палана – административного центра Корякского автономного округа.

С переходом выборов региональных парламентов на смешанную избирательную систему опасность фальсификаций возросла, поскольку при пропорциональной системе даже небольшие изменения в итогах голосования могут существенно повлиять на распределение мандатов. Особенно это касается тех случаев, когда какой-либо из списков получает долю голосов, близкую к размеру заградительного барьера. Так, на выборах депутатов Государственной Думы Астраханской области 8 октября 2006 года в Камызякском районе (глава которого возглавлял список ЛДПР) в протоколах двух участковых комиссий зафиксированы аномально высокие результаты ЛДПР. По результатам проверки итоги голосования на одном участке были признаны недействительными, а по другому участку был составлен новый протокол. В результате ЛДПР потеряла 1073 голоса и не получила мандатов.

Похожая, но по сути иная ситуация возникла на выборах Законодательного Собрания Ленинградской области 11 марта 2007 года. По предварительным итогам подсчета голосов «Союз правых сил» получил 7,004%, превысив заградительный барьер всего на 17 голосов. Однако на третий день после дня голосования на основе жалобы был произведен пересчет голосов на 10 избирательных участках, и по его результатам 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%.

Громкие скандалы происходили также на выборах Великого Хурала Республики Тыва 8 октября 2006 года, Народного Собрания Республике Дагестан и Законодательного Собрания Санкт-Петербурга 11 марта 2007 года.

Выборы 2007–2023 годов

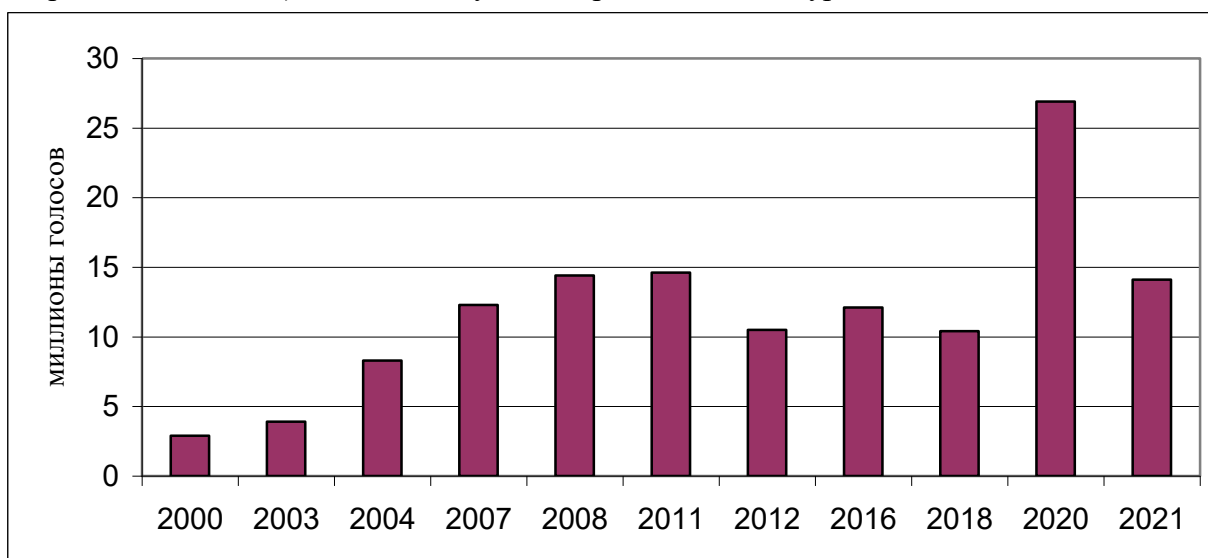
Фальсификации 1994–2006 годов, описанные в предыдущих разделах, в реальности были локальными: они касались в основном немногих регионов и измерялись сотнями, тысячами, максимум – сотнями тысяч голосов.

Ситуация изменилась в декабре 2007 года, когда В.В. Путин возглавил список «Единой России» и кремлевские пропагандисты объявили выборы в Госдуму «референдумом в поддержку общенационального лидера». С этого момента фальсификации приняли массовый характер. Далее были президентские выборы 2008 года, где нужно было обеспечить «убедительную» победу «преемнику» Д.А. Медведеву. В октябре 2009 года прошли выборы в Московскую городскую Думу, где 7-процентный барьер преодолели только «Единая Россия» и КПРФ (а по оценкам экспертов при честном подсчете голосов должны были пройти еще три партии), а во всех одномандатных округах победили «единороссы». В знак протеста против фальсификаций на этих выборах КПРФ, ЛДПР и «Справедливая Россия» устроили в Госдуме демарш, покинув заседание.

Массовые фальсификации на выборах в Госдуму 2011 года (по оценкам экспертов без них «Единая Россия» не получила бы абсолютное большинство мандатов) вызвали

сильное протестное движение. Прокатилась волна шествий и митингов, самые массовые были в Москве. К требованиям протестующих отменить результаты сфальсифицированных выборов и отправить в отставку председателя ЦИК Владимира Чурова присоединился и Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека. После этого на президентских выборах 2012 года уровень фальсификаций в целом по стране был снижен, а в Москве сведен практически к нулю.

В 2008 году Сергей Шпилькин (впоследствии включенный в реестр иностранных агентов) создал метод, позволяющий оценить количество вброшенных голосов. Этот метод обсуждался в экспертной среде и был признан значительной частью экспертов. Кроме того, результаты, рассчитанные этим методом, соответствовали данным наблюдения и расчетам с помощью других методов. На графике показан рассчитанный Шпилькиным уровень фальсификаций в федеральных кампаниях 2000–2021 года. Видно, что среди выборов лидируют по уровню фальсификаций президентские выборы 2008 года и думские выборы 2011 года. Особняком стоит кампания общероссийского голосования 2020 года, где условия для фальсификаций были особенно благоприятными. В 2012, 2016 и 2018 фальсификаций было меньше (хотя их масштаб все равно впечатляет), а в 2021 году они выросли почти до уровня 2011 года.



Оценка фальсификаций в федеральных кампаниях 2000–2021 годов. Автор – Сергей Шпилькин (включен в реестр иностранных агентов).

При этом в 2016 году в условиях взаимодействия ЦИК и наблюдательского сообщества удавалось выявить и разоблачить ряд фальсификаций на конкретных участках. Однако правоохранные органы и тогда не делали почти ничего для наказания фальсификаторов. А позже и ЦИК стала, как и прежде, покрывать фальсификации.

Следует отметить, что регионы сильно различаются по уровню фальсификаций. Общее разделение регионов примерно сохраняется от выборов к выборам, но всегда есть регионы, которые переходят из одной группы в другую (чаще всего это происходит в результате смены главы).

Так, по итогам голосования на думских выборах 2021 года Шпилькин (включенный в реестр иностранных агентов) разделил все регионы на четыре группы. В первую группу (фальсификации незначительные или отсутствуют – доля аномальных голосов в голосах ЕР $< 0,11$) вошли 14 регионов, во вторую (заметные фальсификации – доля от 0,11 до 0,25) – 25 регионов, в третью (значительные фальсификации – доля 0,25

и более) – 29 регионов, в четвертую (тотальные фальсификации, достоверное восстановление реальных результатов невозможно) – 17 регионов.

Референдумы в России: до 1993 года и после

1991–1993 годы

В 1991–1993 годах, то есть в течение трех лет, в России состоялись четыре референдума, из них два были в один день. В общем-то это было нормально для учредительного периода в жизни страны. Но они были очень разными.

Прошедший 17 марта 1991 года референдум СССР о сохранении СССР не дал и не мог дать позитивного результата. Там и вопрос был сформулирован так, что не позволял дать результату однозначное толкование. И было еще много юридических нюансов, свидетельствовавших о бессмысленности референдума. Да и проводился он только в девяти республиках из пятнадцати, что означало, что де-факто СССР уже начал разваливаться.

Однако в тот же день прошел референдум РСФСР, который привел к учреждению поста президента России. И это был яркий пример того, что референдум может давать позитивные результаты.

В апреле 1993 года состоялся следующий общероссийский референдум, где гражданам требовалось ответить на четыре вопроса, сформулированных Съездом народных депутатов. Этот референдум был призван разрешить конфликт между президентом и Съездом. С юридической точки зрения он завершился ничем, и вряд ли могло быть иначе: первый и второй вопросы юридической силы не имели, на третий и четвертый вопросы (о досрочных выборах президента и Съезда) нужно было по закону получить не менее половины голосов от списочного числа избирателей, а это в условиях конфликта и невысокой явки (64%) было практически невозможно. Так, за досрочные выборы депутатов проголосовали 67,2% от числа принявших участие в голосовании, но только 43,1% от числа граждан, включенных в списки, за досрочные выборы президента – даже меньше половины от числа принявших участие в голосовании. Однако в политическом плане результат референдума можно было интерпретировать как выражение доверия президенту и недоверия депутатскому корпусу.

Наконец, в декабре 1993 года состоялся референдум (который официально назывался не референдумом, а общенародным голосованием) по проекту новой Конституции. В результате Конституция была признана принятой и продолжает формально действовать до сих пор (хотя в 2020 году в нее было внесено множество поправок, но первые две главы остаются неизменными).

1994–2004 годы

В условиях стабильности референдумы обычно не играют ведущей роли – такова и мировая практика (единственное, пожалуй, исключение – Швейцария). Тем не менее, иногда они нужны и полезны, и такая возможность должна оставаться.

После принятия Конституции был разработан и в 1995 году принят Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации». В нем было достаточно много ограничений и по вопросам, которые можно выносить на референдум, и по процедуре инициирования. И за десять лет его действия ни одного общероссийского референдума проведено не было.

Правда, в 1999–2000 годах были три попытки инициировать референдум. Первую попытку предпринял депутат Государственной Думы Николай Гончар – об объединении Российской Федерации с Беларусью в демократическое федеративное правовое государство. Второй была попытка Союза правых сил вынести на референдум сразу четыре вопроса из разных сфер. Третья попытка была связана с тремя вопросами экологической направленности.

Во всех трех случаях были зарегистрированы инициативные группы, которые собрали и представили в ЦИК требуемое число подписей (более двух миллионов).

Однако ЦИК во всех случаях признала большое число подписей недействительными и отказала в проведении референдума.

В 2002 году инициативу проведения общероссийского референдума начало готовить руководство КПРФ. Оно сформулировало четыре вопроса. Тут же в спешном порядке были приняты поправки в ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», существенно ограничившие сроки проведения референдума. Но коммунистам отказали в регистрации инициативной группы не на основании нового закона, а просто признав вопросы не соответствующими требованиям закона.

2004–2019 годы

В 2004 году был принят новый Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации». Это стало первым шагом контрреформ. Новый закон можно было с полным правом назвать законом «О недопущении референдума Российской Федерации». В нем сохранялись ограничения закона 1995 года, дополнительные ограничения, введенные в 2002 году, но были добавлены и новые, в первую очередь ставящие препятствия для инициирования референдума. И за почти двадцать лет действия этого закона, на его основании не только не было проведено ни одного референдума, но даже ни разу инициаторы не смогли приступить к сбору подписей.

До 2018 года не было ни одного случая, когда бы вопрос референдума прошел согласование в ЦИК. В 2018 году коммунисты попытались инициировать референдум по пенсионной реформе. Я тогда писал, что вопрос о пенсионной реформе – возможно, самый подходящий для вынесения на всенародное голосование. Но тут и проявились многие «хитрости» Федерального конституционного закона. Сразу же в разных регионах возникли несколько инициативных групп, и пять из них были зарегистрированы. А дальше ни одна из конкурирующих групп не смогла набрать 43 региональные подгруппы, и на этом инициатива заглохла.

Голосование 2020 года

В 2020 году инициативу проявил президент, предложивший провести общероссийское голосование по поправкам к Конституции. И сразу же было подчеркнуто, что это не референдум. Хотя по всем признакам это был именно референдум.

В некоторой степени повторилась ситуация 1993 года. Но тогда голосование проходило в условиях острого конфликта, и одной из его целей было погасить конфликт. Кроме того, было понимание, что Конституция никогда не сможет быть принята на референдуме, если проводить его по Закону РСФСР «О референдуме РСФСР» 1990 года. А поправить этот закон тогда возможности не было.

В 2020 году ситуация была иная. Если Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» и создавал препятствия для проведения референдума по поправкам к Конституции, то не было никакой проблемы исправить мешающие этому нормы: любые поправки к ФКЗ, инициированные президентом, были бы быстро приняты. Поэтому отказ от проведения голосования на основании ФКЗ был вызван исключительно нежеланием соблюсти даже те немногие гарантии права граждан на участие в референдуме, которые содержались в этом законе.

Таким образом, один раз за 30 лет общероссийский референдум у нас все же был, только он не назывался референдумом и проводился по нормативным актам, специально принятым для этого случая (*ad hoc*).

Региональные и местные референдумы

В некоторых регионах и муниципалитетах изредка проводились свои референдумы. До того момента, как они стали отражаться в ГАС «Выборы» (декабрь 2003 года), трудно оценить, сколько их прошло. Так, я знаю, что в марте 2000 года в

Карелии прошел референдум, на котором жители проголосовали за замену двухпалатного Законодательного Собрания однопалатным и за то, чтобы высшее должностное лицо называлось главой республики (ранее эта должность называлась председатель правительства). Тогда же в Удмуртской Республике прошел референдум, на котором была введена должность президента республики.

Начиная с декабря 2003 года информацию о региональных референдумах можно найти на сайте ЦИК. И мы видим, что с декабря 2003 по март 2007 года прошли пять объединительных референдумов, то есть когда край или область полностью поглощала входившие в него (нее), но формально отдельные субъекты РФ – речь о Пермской области, ставшей Пермским краем, Камчатской области, ставшей Камчатским краем, Читинской области, ставшей Забайкальским краем, а также о Красноярском крае и Иркутской области – они поглотили шесть автономных округов. Во всех этих случаях инициатива принадлежала федеральной власти, результаты определялись по каждому субъекту РФ отдельно, все референдумы прошли успешно, но чего это стоило – отдельный вопрос.

После 2007 года попыток объединения регионов не было (было желание объединить Архангельскую область с Ненецким АО, но элита и население последнего воспротивились, и до референдума дело не дошло). Но при этом был по крайней мере один яркий случай передачи довольно значительной территории (1480 кв. км с населением около 250 тыс., в том числе тремя городами) от одного субъекта РФ другому. Это передача Новой Москвы из Московской области в город Москву, произошедшая в 2012 году. И обошлись безо всяких референдумов, хотя общественники присоединяемых к Москве территорий требовали проведения референдума.

После марта 2007 года прошли всего три региональных референдума: референдум Чеченской Республики 2 декабря 2007 года по пересмотру отдельных положений республиканской Конституции; референдум Республики Тыва 11 апреля 2010 года по внесению изменений в республиканскую Конституцию; референдум Волгоградской области 18 марта 2018 года (одновременно с президентскими выборами) по внесению в Госдуму законопроекта о переходе области в другой часовой пояс.

Попытки инициировать другие региональные референдумы (о прямых выборах мэров и т.п.) не имели успеха.

Зато местных референдумов с декабря 2003 года сайт ЦИК насчитал 4844. При этом эти двадцать лет четко делятся на два периода.

С декабря 2003 года по декабрь 2011 года значатся 166 местных референдумов. Большая часть из них касалась изменения границ муниципальных образований и преобразования муниципальных образований (в частности, из городского округа в городское поселение с включением в состав муниципального района). В то время, насколько помню, без референдума такие вопросы решать было нельзя. Потом это требование отменили, и референдумы такого типа стали редкостью, зато преобразования муниципальных образований (в основном с поглощением поселений) безо всякого референдума пошли полным ходом.

Другие интересные референдумы: по структуре органов управления г. Псков (16.07.2006); «Согласны ли Вы с предложенным проектом Экономической стратегии муниципального образования "Ладушкинский городской округ" до 2017 года?» (Калининградская область, 02.03.2008). Впрочем, по многим референдумам ни формулировки, ни сути выносимого вопроса на сайте ЦИК не найти.

Зато с начала 2012 года фигурируют 4678 референдумов. Но почти все они – по вопросам самообложения. Легко понять, что эти референдумы – не инициатива жителей, тем более что проходят они обычно одновременно в большом числе муниципальных образований одного региона.

При этом мы знаем о попытках инициирования местных референдумов по мусорной и другим экологическим проблемам, которые не имели успеха.

В целом ситуация с обеспечением права граждан на участие в референдуме еще хуже, чем с обеспечением их избирательных прав.