

ГЛАВА 2. ИЗМЕНЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В 2004–2007 ГОДАХ И ИХ ВЛИЯНИЕ НА ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КАМПАНИИ 2007–2008 ГОДОВ

2.1. Общая характеристика изменений избирательного и смежного законодательства в 2004–2007 годах

Правка избирательного и смежного законодательства в 2004–2007 годах была масштабной и по существу непрерывной – в этом отношении Государственная Дума четвертого созыва заметно отличалась от своих предшественниц. Всего за этот период изменения в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» вносились 17 раз, в Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» – 9 раз, в Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» – 8 раз, в Федеральный закон «О политических партиях» – 7 раз. При этом правка закона о выборах депутатов Государственной Думы была прекращена лишь за месяц с небольшим до начала избирательной кампании.

Наиболее существенными были следующие законы, затрагивающие избирательное и партийное законодательство:

- Федеральный закон от 11 декабря 2004 года № 159-ФЗ, отменивший губернаторские выборы;
- Федеральный закон от 20 декабря 2004 года № 168-ФЗ, существенно ужесточивший требования к политическим партиям;
- Федеральный закон от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ – новая версия закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ, внесший изменения в 13 федеральных законов, в том числе масштабные изменения в законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации» и «О политических партиях»;
- Федеральный закон от 12 июля 2006 года № 106-ФЗ, запретивший политическим партиям выдвигать в качестве кандидатов членов других политических партий;
- Федеральный закон от 12 июля 2006 года № 107-ФЗ, повсеместно отменивший строку «против всех»;
- Федеральный закон от 5 декабря 2006 года № 225-ФЗ, внесший значительные изменения в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в том числе отменяющие порог явки, добавившие ряд оснований для лишения граждан пассивного избирательного права и запретившие контрагитацию в телеэфире;
- Федеральный закон от 26 апреля 2007 года № 64-ФЗ, внесший изменения в шесть федеральных законов, в том числе существенные изменения в законы «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 21 июля 2007 года № 188-ФЗ, изменивший порядок учета голосов зарубежных избирателей при распределении мандатов между региональными группами партийного списка на выборах депутатов Государственной Думы.

Что касается качества изменений, то в первую очередь следует отметить, что за три года законодательство было изменено более радикально, чем за предыдущие десять лет. Фактически пересмотру подверглось большинство основополагающих принципов избирательной системы, сложившихся в 1993–1994 годах. Если же говорить о направлении изменений, то среди новелл преобладали запреты, ограничения и отмены ранее действовавших норм и институтов.

Подробный анализ изменений избирательного законодательства не входит в задачу данной книги²⁴. Здесь мы остановимся лишь на тех новеллах, которые сыграли заметную роль в федеральных избирательных кампаниях 2007–2008 годов.

2.2. Изменение избирательной системы и законодательства о политических партиях

2.2.1. Переход на полностью пропорциональную избирательную систему

Наиболее важной компонентой избирательной реформы (или, точнее, контрреформы) 2004–2007 годов стал перевод выборов депутатов Государственной Думы на полностью пропорциональную избирательную систему. Следует отметить, что эта компонента, с нашей точки зрения, тесно связана с большинством других нововведений законодательства. Поэтому нам придется возвращаться к вопросу о введении пропорциональной системы и при анализе других новелл закона.

В прессе неоднократно поднимался вопрос о том, что переход от смешанной системы к полностью пропорциональной невыгоден для «Единой России». Действительно, партия, получающая поддержку более 30% избирателей, если она к тому же не радикальная, при использовании мажоритарной системы (или мажоритарной составляющей смешанной системы) имеет неплохие шансы выиграть в большинстве одномандатных округов, и даже при определенных условиях – во всех округах. Это, кстати, продемонстрировали и региональные выборы, проводимые по смешанной системе: в большинстве случаев «Единая Россия» получила по мажоритарной составляющей больше мандатов, чем по пропорциональной, а в некоторых регионах (Москва, Омская и Тюменская области) ей достались все мажоритарные мандаты.

На этом основании представители «Единой России» даже утверждали, что они сознательно пошли на ухудшение своих позиций ради интересов страны²⁵. Однако реальная ситуация такова, что решение о переходе на полностью пропорциональную систему было принято президентской администрацией (судя по всему, без предварительных консультаций с лидерами партии), а «Единая Россия», полностью покорная воле Президента, это решение потом лишь одобрила.

Таким образом, вопрос состоит в том, почему полностью пропорциональная система оказалась выгодна Администрации Президента РФ. Есть несколько ответов на этот вопрос. Во-первых, отмена выборов по одномандатным округам избавляет парламент от независимых депутатов, а также от представителей партий, которые не преодолевают заградительный барьер. Ведь именно независимые депутаты в Думе четвертого созыва оказались наиболее оппозиционными и были главным раздражителем для Кремля.

Во-вторых, даже депутаты от «партии власти», избранные в одномандатных округах, чувствовали себя более независимо, чем депутаты-списочники, и позволяли себе больше вольностей. Кроме того, эти депутаты часто были более лояльны региональным руководителям, чем партийному руководству, поскольку их переизбрание в большей степени зависело от хороших отношений с руководителем региона.

В этой связи стоит отметить, что на выборах 2003 года «Единая Россия» завоевала в одномандатных округах всего 103 мандата, то есть меньше, чем по федеральному округу (120). Однако надо принять во внимание, что выдвинутые партией кандидаты баллотировались лишь в 137 округах, то есть степень успешности была довольно высокой (75%). В остальных округах большинство победителей составили независимые кандидаты и кандидаты от Народной партии РФ – сателлита «Единой России», пользовавшиеся поддержкой власти; после выборов они вошли во фракцию «Единой России». Однако уже то, что значительная часть ус-

²⁴ Анализ изменений избирательного законодательства за период работы Государственной Думы четвертого созыва можно найти в работе: Любарев А.Е. Изменения избирательного законодательства в 2004–2007 годах // Российское электоральное обозрение. 2007. № 1. С. 4–19.

²⁵ См., например, интервью В.В. Володина «Завоевания нуждаются в защите», опубликованное в «Независимой газете» 20 июля 2006 года (http://www.ng.ru/ideas/2006-07-20/7_volodin.html).

пешных кандидатов не захотела выдвигаться от «Единой России», означало их стремление сохранить некоторую степень независимости, что вряд ли устраивало президентскую команду и руководство «Единой России».

Однако помимо этих соображений, связанных с желанием повысить управляемость парламента, могли иметь место и иные, связанные с «проблемой 2008». Интересно, что один из ветеранов российской политики, доктор политических наук В.Н. Лысенко уже в мае 2004 года, как только прозвучало первое предложение о переходе на полностью пропорциональную систему, сделал довольно успешный прогноз. Он писал: *«Я полагаю, что изменение избирательной системы, предложенное Вешняковым и поддержанное Президентом, связано с будущим самого Путина как лидера страны. Мне представляется, что данная система позволит Путину не просто сохраниться на вершине власти, но и достаточно эффективно сменить пост Президента на пост главы Правительства с зиц-президентом»*²⁶. И далее Лысенко точно спрогнозировал, что Путин возглавит на выборах 2007 года список «Единой России».

Правда, в указанной публикации не было четкого объяснения, почему для Путина в этой ситуации было необходимо, чтобы выборы прошли полностью по пропорциональной, а не по смешанной системе. Полагаем, что для Путина было принципиально важно, чтобы «Единая Россия» своей победой была целиком обязана ему.

Остальные соображения, позволившие власти сделать выбор в пользу полностью пропорциональной системы, будут ясны при анализе сопутствующих изменений законодательства.

2.2.2. Изменение закона о политических партиях

В условиях пропорциональной системы важнейшим фактором обеспечения демократичности выборов является наличие политических партий, независимых от исполнительной власти и в совокупности отражающих интересы всех социальных групп и слоев. Однако одновременно с переходом на полностью пропорциональную систему были предприняты меры по сокращению числа политических партий и усилению их зависимости от власти.

Принятый в 2001 году Федеральный закон «О политических партиях» предусматривал, что партия должна иметь не менее 10 тыс. членов, при этом более чем в половине субъектов РФ ее региональные отделения должны были насчитывать не менее 100 членов, а остальные отделения – не менее 50 членов. При этом регистрирующий орган (тогда это было Министерство юстиции РФ) всерьез не проверял, есть ли у партий такая численность, а доверял представленным партиями данным. В результате к концу 2003 года полностью пройти все регистрационные процедуры смогли 46 политических партий.

В декабре 2004 года все указанные выше численные требования были увеличены сразу в пять раз: соответственно до 50 тыс., 500 и 250. При этом партиям для приведения численности в соответствие новым требованиям был дан всего один год: партии, не выполнившие новые требования к 1 января 2006 года, подлежали ликвидации в судебном порядке. Кроме того, новый закон потребовал от региональных отделений партий представления в региональное управление регистрирующего органа (к тому времени эти функции стала выполнять Росрегистрация) списков своих членов. Росрегистрация было поручено провести в течение 2006 года тотальную проверку всех партий на предмет соответствия их численности и численности их региональных отделений новым требованиям закона; при этом никакого регламента проверки предварительно не было выработано.

Результаты оказались вполне предсказуемыми. К середине 2006 года из 46 ранее зарегистрированных партий свой статус сохранили 35 (хотя к этому времени некоторые партии уже ликвидировались из-за неспособности выполнить новые требования). Росрегистрация, проверив эти 35 партий, сделала вывод о соответствии требованиям закона только 19 из них. Из 16 остальных партий четыре прекратили свое существование добровольно, а остальные – на основании решений Верховного Суда РФ. Но и из 19 партий, успешно прошедших проверку,

²⁶ См.: www.vibory.ru/analyt/lysenko.htm.

четыре, тем не менее, добровольно сошли со сцены, фактически влившись в партию «Справедливая Россия», формально преобразованную из партии «Родина».

Таким образом, к началу избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы осталось лишь 15 политических партий, одна из которых (Партия Возрождения России) при этом уже была недееспособной – она лишилась легитимного руководства. Однако сокращение количества партий было не единственным результатом изменения закона и последующей деятельности Росрегистрации.

Во-первых, были ликвидированы некоторые партии–раздражители. Можно отметить, что большинство прекративших существование партий не представляли сколько-нибудь серьезную политическую силу. Однако среди ликвидированных партий были и такие, которые имели реальные структуры и пользовавшихся определенной популярностью лидеров и которые позволяли себе резко критиковать руководство страны: Российская коммунистическая рабочая партия – Российская партия коммунистов, возглавлявшаяся депутатом Государственной Думы В.А. Тюлькиным, и Республиканская партия России, во главе которой встало несколько депутатов Государственной Думы, избранных как независимые (В.А. Рыжков, В.М. Зубов, С.А. Насташевский). И хотя у этих партий было крайне мало шансов на преодоление заградительного барьера, их участие в избирательной кампании Кремль считал нежелательным.

Во-вторых, процедура проверки численности и последующие судебные разбирательства показали, что власть при желании может ликвидировать любую партию – и, тем более, партию оппозиционную. Сама по себе норма о минимальной численности в 50 тыс. членов вынудила практически все партии (кроме, пожалуй, КПРФ) в спешном порядке принимать в свои ряды достаточно пассивных граждан, от которых не требовалось реальное участие в партийных делах, а требовалось лишь подтверждение своего членства при проверке. Однако далеко не все из них оказались готовы к такому подтверждению, когда к ним приходили с проверкой сотрудники милиции и проводили «допрос с пристрастием»²⁷. Кроме того, при таком спешном приеме какая-то часть документов оказывалась оформлена не вполне грамотно или недостаточно полно, и этим не преминули воспользоваться проверяющие органы. А Верховный Суд РФ практически безоговорочно принимал все аргументы Росрегистрации и отвергал их претензии только тогда, когда они оказывались вообще никак не обоснованы²⁸.

Таким образом, проведенные проверки значительно усилили зависимость политических партий от органов исполнительной власти и вынудили их быть более лояльными президентской администрации.

Следует отметить, что у власти были и другие способы воздействия на партии, кроме проверки численности. Так, осенью 2005 года депутат Государственной Думы В.К. Гартунг через суд был отстранен от руководства Российской партией пенсионеров, которая под его руководством стала успешно выступать на региональных выборах. А в марте 2006 года был вынужден отказаться от руководства партией «Родина» депутат Государственной Думы Д.О. Rogozin – после того, как эта партия не была допущена к выборам в большинстве регионов. Довольно скоро новое руководство обеих партий согласилось слиться с Российской партией Жизни в фактически новую партию «Справедливая Россия»; таким образом, удалось ликвидировать две успешные, но не до конца лояльные и предсказуемые партии.

В результате в парламентских выборах 2007 года участвовали только партии, прошедшие специальную процедуру отсева и поставленные в условия, когда им трудно было решиться на острую и прямую критику исполнительной власти. Кроме того, их зависимость от Кремля позволила последнему не допустить в партийные списки ряд «нежелательных» кандидатов, в частности, бывших заместителей председателя Государственной Думы и/или руководителей фракций С.Ю. Глазьева, Д.О. Rogozina, В.А. Рыжкова, И.М. Хакамаду.

²⁷ О том, как проходили проверки, можно судить по дискуссиям, развернувшимся на общественных слушаниях в сентябре 2006 года и совещании в ноябре 2006 года; см.: Мониторинг демократических процедур. Бюллетень № 2, февраль 2007 года. С. 31–37.

²⁸ Подробный анализ судебных дел по ликвидации политических партий см.: Мониторинг демократических процедур. Бюллетень № 4, август 2007 года. С. 88–127.

2.2.3. Повышение заградительного барьера

В 2002 году были приняты переходные положения, которые должны были начать действовать с парламентских выборов, следующих за выборами 2003 года. Однако только часть этих положений перешла в принятый в 2005 году новый закон о выборах депутатов. В эту часть вошло положение о повышении заградительного барьера с 5 до 7%, но не вошло положение, предусматривающее, что в Государственной Думе должно быть представлено не менее четырех партий.

Если рассматривать повышение барьера в контексте изменения избирательной системы, то важно отметить, что 5%-ный барьер можно было считать обоснованным именно для смешанной системы с 225 депутатами, избираемыми по партийным спискам²⁹. Переход на избрание всех 450 депутатов по пропорциональной системе требовал не повышения, а снижения барьера, как это сделала в аналогичной ситуации Украина³⁰. Следует также отметить, что 5%-ный барьер в демократических странах считается предельно возможным. Среди стран зрелой демократии его имеет Германия, где установлена смешанная избирательная система, а в большинстве западноевропейских стран барьер ниже.

Высокий заградительный барьер приводит к искусственному отсечению от депутатских мандатов партий, получающих достаточно высокий уровень поддержки избирателей, и тем самым снижает представительность парламента. Если при 5%-ном барьере в Думу первого–четвертого созывов проходили от четырех до восьми списков, то уже при 7%-ном барьере прохождение даже пяти списков становится маловероятным, а сокращение числа прошедших в парламент партий до трех – вероятным вполне³¹. Одновременно завышенный барьер позволяет партиям, прошедшим в парламент, получать непропорционально высокую долю мандатов – за счет не прошедших партий; при этом больше всего выигрывает партия-лидер.

Если судить по результатам выборов депутатов Государственной Думы пятого созыва, может показаться, что в данном случае высокий заградительный барьер никакой роли не сыграл. Действительно, самая успешная из проигравших партий (Аграрная) получила лишь 2,3%. Таким образом, получается, что даже при 3%-ном барьере в Думу прошли бы те же четыре партии.

Однако нетрудно понять, что при более низком барьере результаты были бы иными. Стоит обратить внимание на такой любопытный факт: от выборов к выборам разрыв между показателями самого слабого из успешных списков и самого сильного из списков–неудачников неуклонно растет. В 1993 году этот разрыв составлял 1,4%, в 1995 – 2,3%, в 1999 – 3,7%, в 2003 – 4,7%, а в 2007 он достиг 5,4%. Причины такого роста в том, что со временем все участники выборов начинают учитывать прогнозы прохождения партий в Думу, и это ухудшает положение партий, которые по этим прогнозам оказываются «за чертой» или «на грани»: бизнесмены воздерживаются от их финансирования, перспективные политики отказываются в них вступать или уходят из них³², а избиратели (часто под воздействием соответствующей массивированной пропаганды) не решаются за них голосовать.

Таким образом, полагаем, что повышение заградительного барьера сыграло вполне ощутимую отрицательную роль, с одной стороны, усилив эффект отмены одномандатных округов, направленный на снижение реальной представительности Государственной Думы, а с другой стороны, способствуя оттеснению большинства партий (кроме основных четырех) на периферию политической жизни.

²⁹ Обоснование этого тезиса см.: Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 186–189.

³⁰ На Украину иногда делаются недобросовестные ссылки, когда на низкий заградительный барьер возлагают вину за неработоспособность избранной Рады. На самом деле высокий барьер не мог воспрепятствовать избранию в парламент трех основных партий, которые не могут договориться друг с другом. В этих условиях более мелкие партии, прошедшие благодаря низкому барьеру, играют скорее стабилизирующую роль.

³¹ Все это хорошо подтверждается на примере выборов законодательных органов российских регионов, где с 2006 года также стал доминировать 7%-ный барьер.

³² Например, два депутата Государственной Думы, избранные в 2003 году от партии «Яблоко» (С.А. Попов и Г.П. Хованская), в 2007 году, перед самым началом избирательной кампании, перешли в «Справедливую Россию».

2.2.4. Отмена института избирательных блоков

В условиях неразвитой партийной системы избирательные блоки играли важную роль. С одной стороны, они позволяли естественным путем сокращать число участвующих в выборах партий, что в тогдашних условиях имело в основном позитивный эффект. С другой стороны, они позволяли формировать такие партийные списки, которые могли успешно конкурировать на выборах, то есть повышали реальную конкурентность выборов.

Из четырех кампаний по выборам депутатов Государственной Думы лишь в одном случае (в 1995 году) ни один из участвовавших в выборах блоков не смог преодолеть заградительный барьер, но и в той кампании два блока получили достаточно весомую поддержку избирателей (более 3%). А в 1999 году большинство списков, прошедших в Думу (четыре из шести), были сформированы избирательными блоками.

Еще более успешно избирательные блоки выступали на региональных выборах; в нескольких регионах они сумели занять лидирующие позиции, опередив «Единую Россию». Поэтому отмена института избирательных блоков оказала наибольшее негативное действие именно на региональные выборы. Тем не менее, негативный эффект проявился и на выборах депутатов Государственной Думы.

В условиях повышения заградительного барьера, о котором шла речь в предыдущем разделе, потребность в образовании блоков выросла, поскольку шансы ряда партий на преодоление барьера существенно снизились. И именно в этот момент возможность для блокирования была перекрыта. Более того, год спустя был введен запрет и на неформальное блокирование: партиям запретили выдвигать в качестве кандидатов членов других партий.

Опыт прошедших лет показал, что избирательные блоки играли заметную роль в процессе естественного укрупнения политических партий: партии, образовавшие успешный блок, впоследствии в результате постепенного процесса приходили к слиянию и формированию более крупной и сильной партии. Отмена избирательных блоков привела к тому, что процесс объединения партий оказался затруднен³³. В период перед выборами Государственной Думы пятого созыва объединение партий удалось лишь в одном случае («Справедливая Россия»), когда этому прямо содействовала президентская администрация, и это объединение имело массу издержек в виде отказов целых региональных отделений объединяющихся партий от вступления в объединенную партию.

Обоснованием для отмены института избирательных блоков послужило то, что законодательная регламентация образования избирательных блоков имела много изъянов. Однако эти изъяны могли быть достаточно легко исправлены. В частности, одним из существенных недостатков было то, что блоки могли выбирать произвольные названия, имевшие определенный агитационный характер и при этом скрывавшие «бренды» образовавших их партий. Этот недостаток легко преодолевался: так, в августе 2004 года ЦИК РФ предлагала норму, согласно которой наименование блоков должно было состоять из названий блокообразующих партий. Вместо того чтобы совершенствовать закон, Дума, исходя из конъюнктурных соображений, упразднила избирательные блоки вообще.

Кстати говоря, с целью дальнейшего развития партийной системы можно было пойти и по другому пути, упразднив избирательные блоки, но оставив партиям возможность блокироваться на выборах. Речь идет об институте соединения списков, распространенном в демократических странах: партии уже после выдвижения списков могут объявить об их соединении в случае непреодоления ими заградительного барьера. Такой способ позволяет избирателям голосовать за конкретные нравящиеся им партии и в то же время препятствует «пропаже» голосов при распределении мандатов. Но этот вариант даже не обсуждался.

³³ Отметим также, что закон о политических партиях вообще не предусмотрел механизма слияния партий.

2.2.5. Увеличение минимального числа региональных групп

Выборы депутатов Государственной Думы 2007 года сложно сравнивать с предыдущими еще и потому, что кардинально были изменены правила формирования партийного списка, что не могло не сказаться и на результатах. От партий и ранее (начиная с 1995 года) требовалось разбивать свои списки на региональные группы, но количество таких групп не ограничивалось снизу (в 1995 и 1999 годах) или эти ограничения были не чрезмерными (в 2003 году минимальное число групп составляло семь). Основные партии обычно разбивали свои списки на 20–30 групп.

На выборах 2007 года окончательная редакция закона требовала, чтобы список был разбит не менее чем на 80 групп. При этом если в результате выбытия кандидатов число групп оказывалось менее 80, то регистрация списка подлежала аннулированию. Такая угроза заставила партии страховать и разбивать свои списки еще на большее число групп. Характерно, что наименьшее число групп (83) оказалось в списке «Единой России», которая могла не бояться снятия с выборов; следующими по числу групп (85) были КПРФ и СПС³⁴.

Регионы с числом избирателей более 1,3 млн. было разрешено разбивать на несколько групп (соответствующие этим группам территории устанавливались решением ЦИК РФ). При объединении регионов в одну группу численность избирателей на соответствующей территории не должна была превышать 3 млн. Группы должны были охватывать все субъекты РФ. Запрещено образовывать группы из не граничащих между собой регионов (за исключением анклавной Калининградской области).

Одновременно было сокращено максимальное количество кандидатов в центральной части партийного списка. Если в 1999 и 2003 годах эта часть могла включать до 18 кандидатов (в 1995 году – до 12), то в новом законе стало возможно помещать в центральную часть не более трех кандидатов.

Таким образом, количество региональных групп, на которые должен был быть разбит партийный список, могло варьироваться от 80 (минимум, установленный законом) до 153 (такое количество групп получалось при максимальной возможной разбивке больших регионов на группы). Большинство партий, выдвинувших списки на выборах депутатов Государственной Думы пятого созыва, предпочли разбиение, близкое к минимальному: у семи число групп было от 83 до 90, у пяти – от 92 до 99, и только у двух – более 100.

Такое разбиение означало, что большинство региональных групп соответствовали отдельным субъектам РФ, и только небольшое число групп объединяло несколько регионов или, напротив, соответствовало части территории региона. Это обстоятельство имело довольно ощутимые последствия.

В первую очередь следует отметить, что почти все партии не имели в каждом регионе ярких и известных лидеров. Иная ситуация была у «Единой России», которая, как «партия власти», привлекла в свои ряды во всех регионах многих представителей политической, административной и хозяйственной элиты. Таким образом, уже один этот фактор явно благоприятствовал «Единой России».

Другой фактор связан с тем, что ни одна партия, кроме «Единой России» (и при особо благоприятных обстоятельствах – КПРФ), не могла рассчитывать получить больше мандатов, чем число региональных групп, на которые был разбит ее список. С учетом того, что указные выше требования закона не позволяли разбить список на достаточно равные по числу избирателей группы, это приводило к тому, что довольно большое число групп в списке заведомо лишалось шансов на получение мандата, что существенно ослабляло для кандидатов, включенных в эти группы, стимулы для предвыборной борьбы.

³⁴ Партия СПС, которая из-за выбытия кандидатов и сокращения числа групп в списке была снята с выборов марта 2007 года в трех регионах, в этой кампании применила характерный прием: в каждую группу был включен, по крайней мере, один кандидат, который реально в кампании не участвовал и не имел отношения к данному региону, но которого благодаря этому было невозможно «выбить» из списка.

Но наиболее важным фактором стало то, что диктуемая законом схема сильно стимулировала глав регионов к всемерной поддержке «Единой России». Точнее, здесь сыграло роль сочетание трех обстоятельств: отмена выборов по одномандатным округам, переход к назначению глав регионов по представлению Президента РФ (а также, что немаловажно, появление у Президента РФ права отстранять от должности главу региона «за утрату доверия») и необходимость разбиения списка на группы, в основном соответствующие отдельным регионам.

Очевидно, что усиление «регионализации» партийных списков привело к повышению влияния глав регионов на их формирование. Когда региональная часть соответствовала группе из 3–5 субъектов РФ, губернаторам достаточно трудно было влиять и на расположение кандидатов в такой группе, и на результат, полученный группой. Теперь же, когда региональная группа соответствовала субъекту или его части, влияние губернатора как на формирование группы³⁵, так и на ее результат становилось существенным, а иногда и решающим.

Когда половина Государственной Думы избиралась по партийным спискам, а половина – по одномандатным округам, главы регионов основной свой ресурс использовали для поддержки кандидатов–одномандатников. Теперь же губернаторам ничего не оставалось, как поддерживать на своей территории список «партии власти». А для того, чтобы стимулировать губернаторов, им как раз и была дана возможность влиять (в определенных пределах) на состав списка. В соответствии с требованием закона число мандатов, выделяемых региональной группе, зависит от числа голосов, полученных этой группой. Таким образом, губернаторы получили прямой заказ на поддержку «партии власти»: был и «кнут» – угроза недовольства Президента плохими результатами выборов в регионе, что таит опасность увольнения за «утрату доверия», и «пряник» – возможность проведения в Думу «нужных» кандидатов.

Правила, по которым проводилось распределение мандатов внутри списков, практически не изменились: как и на всех предыдущих выборах в Государственную Думу, на число получаемых региональной группой мандатов влияло абсолютное число голосов, поданных за партию на соответствующей территории. В сочетании с отмеченной выше «регионализацией» групп это сильно стимулировало глав регионов бороться за повышение явки. Такое повышение могло достигаться честными методами, при которых рост явки не увеличивает долю голосов за «Единую Россию» – абсолютное число голосов за эту партию при этом растет. И даже если доля голосов за «партию власти» снижалась бы (за счет дополнительного привлечения на выборы протестно настроенных групп избирателей), все равно абсолютное число голосов за нее хоть немного, но увеличилось бы. Однако понятно, что наиболее эффективным было такое воздействие, в результате которого параллельно росли бы и явка, и доля голосов за «Единую Россию». Неудивительно, что этот феномен, более подробный анализ которого будет дан в главе 8, наблюдался в большинстве регионов.

В некоторых небольших по численности населения регионах работал и еще один фактор. Простые расчеты показывали, что добиться представительства в Государственной Думе регион мог только через список партии, получающей более 200 мандатов, то есть «Единой России». Но даже при этом условии для получения мандата зачастую требовались высокая явка и более высокая, чем в целом по стране, поддержка «партии власти». Поэтому в таких регионах имело место особое давление на представителей элиты с тем, чтобы они консолидировано (безотносительно своих политических убеждений) поддержали «Единую Россию».

Следует отметить, что многие перечисленные выше факторы оказывали в первую

³⁵ Понятно, что влияние главы региона на формирование соответствующей группы списка «Единой России» было весьма велико, несмотря на то, что формально окончательное решение принималось федеральными органами партии. Ярким примером является ситуация в Самарской области, где губернатор сменился в августе 2007 года, когда уже полным ходом шло формирование партийного списка. Замена губернатора привела почти к полной смене не только персонального состава, но и к изменению структуры областной части списка «Единой России» (см. Мониторинг демократических процедур. Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва. Бюллетень № 5, март 2008 года. С. 23–24). Однако, как показывает практика, многие главы регионов влияли и на состав списков других партий, добиваясь, в частности, удаления из них нежелательных для себя персон (см. там же, с. 25–28).

очередь психологическое воздействие – даже если расчетные прогнозы давали иную картину. Так, Республика Хакасия уверенно получила один мандат по списку «Единой России», хотя и поддержка этой партии, и явка здесь были ниже средней по стране. Еще интереснее ситуация в Кабардино-Балкарской Республике, где «Единая Россия» получила 486,6 тыс. голосов (96,1% при явке 96,7%). Такой результат позволил республике завоевать три мандата по списку «Единой России», однако оказалось, что региональная группа «партии власти» взяла при этом более 100 тыс. «лишних» голосов, поскольку и 360 тыс. голосов ей хватило бы для получения трех мандатов, а четвертого она получить не могла – после отказа от мандата президента республики в группе осталось всего три кандидата. В то же время этих 100 тыс. голосов с лихвой хватило бы для получения еще одного мандата по списку «Справедливой России», то есть республика могла иметь в Думе не три, а четыре мандата, если бы ее руководство действовало более рационально. Некоторые эксперты все это заранее предсказывали, но их не стали слушать.

2.3. Изменение порядка финансирования избирательных кампаний политических партий

С «регионализацией» партийных списков тесно связана и еще одна новелла, сыгравшая важную роль на выборах депутатов Государственной Думы 2007 года. Ранее финансирование избирательной кампании любой партии было централизовано: все средства перечислялись в единый избирательный фонд, из которого и осуществлялись все расходы (во всяком случае, – легальные). Закон 2005 года предусмотрел возможность создавать по желанию самой партии избирательные фонды ее региональных отделений. При этом «потолок» федерального избирательного фонда увеличился не существенно – с 250 до 400 млн. руб., а «потолок» фондов отделений был установлен в зависимости от числа избирателей в регионе. Расчет показал, что при создании региональных избирательных фондов во всех субъектах РФ суммарный «потолок» партийных расходов должен был достичь 1,806 млрд. руб.

Саму по себе децентрализацию финансирования избирательной кампании можно оценить позитивно – как меру, повышающую самостоятельность региональных отделений политических партий. Однако вместе с установленными законом размерами «потолков» и с учетом реальной политической обстановки эта новелла создала дополнительные преимущества «Единой России». Она позволила руководителям субъектов РФ, большинство из которых возглавляли соответствующие региональные группы в списке «партии власти», использовать имеющийся у них административный ресурс для наполнения избирательных фондов региональных отделений. Другие партии такими возможностями не обладали.

Анализ финансовых отчетов политических партий³⁶ очень наглядно показывает, к чему это привело. Если оценивать только расходы федеральных избирательных фондов, то можно увидеть, что три партии («Единая Россия», ЛДПР и «Справедливая Россия») практически приблизились к федеральному «потолку» (398, 392 и 387 млн. руб. соответственно) с той лишь разницей, что у «эсеров» 60 млн. руб. было «омертвлено» в форме избирательного залога. Четвертое место по объему финансирования заняла КПРФ, с примерно двукратным отставанием от лидеров (172 млн. руб.). Однако если учитывать и фонды региональных отделений (т.е. подсчитать средства консолидированных избирательных фондов), то картина заметно изменится. Окажется, что «Единая Россия», достаточно приблизившаяся к «консолидированному потолку» (1 551 млн. руб.), получила более чем двукратное финансовое преимущество перед ЛДПР (622 млн. руб.) и «Справедливой Россией» (720 млн. руб.), а КПРФ

³⁶ См.: Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва. 2007: Сборник информационно-аналитических материалов. М., 2008. С. 203–207; Мониторинг демократических процедур. Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва. Бюллетень № 5, март 2008 года. С. 136–139.

потратила примерно втрое меньше, чем эти две партии (234 млн. руб.). Как и по федеральным фондам, ни одна из партий, не прошедших в Думу, не опередила по своим расходам КПРФ, не говоря уже о трех других лидерах³⁷.

2.4. Облегчение использования технологии «паровозов» и преимуществ должностного положения

Технология «паровозов» заключается в том, что на проходные и фигурирующие в избирательном бюллетене места в партийном списке ставятся лица, которые достаточно популярны, но при этом не собираются становиться депутатами. Впервые эта технология была использована на выборах депутатов Государственной Думы 1995 года, когда движение «Наш дом – Россия» включило в свою первую тройку премьер-министра В.С. Черномырдина и известного актера и режиссера Н.С. Михалкова, а КПРФ – председателя Законодательного собрания Кемеровской области А.М. Тулеева. Эти трое кандидатов после подведения итогов голосования отказались от получения причитающихся им депутатских мандатов.

Более подробный анализ финансирования партийных избирательных кампаний на федеральных выборах 2007–2008 годов дан в разделе 6.5.

На выборах 1999 года в качестве «паровозов» выступили шестеро: главы Москвы, Санкт-Петербурга и Республики Мордовия Ю.М. Лужков, В.А. Яковлев и Н.И. Меркушкин (блок «Отечество – Вся Россия»), федеральный министр С.К. Шойгу и глава Тверской области В.И. Платов (блок «Медведь»), а также губернатор Тульской области В.А. Стародубцев (КПРФ)³⁸.

На выборах 2003 года в список «Единой России» были включены 37 кандидатов, которые после подведения итогов голосования отказались от получения мандатов, из них 29 являлись главами регионов. В период 2003–2007 годов эта технология постепенно распространилась и на региональные выборы: оказалось, что списки «Единой России» выступают более успешно, если их возглавляет руководитель субъекта РФ.

Однако технология «паровозов» подвергалась критике как российскими общественностью и экспертами, так и международными миссиями. В 1999 году в закон о выборах депутатов Государственной Думы была внесена норма, предусматривающая санкцию за отказ от мандата кандидата, включенного в первую тройку списка: партия этот мандат должна была потерять – он передавался другому списку. Однако эта норма не действовала в случае отказа от мандата по вынуждающим обстоятельствам, а к таковым было отнесено и «замещение государственной должности, предусмотренной Конституцией Российской Федерации», причем трактовалось это положение так, что относилось к любому министру и губернатору.

После выборов 2003 года и судебного разбирательства по их итогам, проходившего в конце 2004 – начале 2005 годов, озабоченность применением технологии «паровозов» был вынужден признать и председатель ЦИК РФ А.А. Вешняков. В законопроекте, который был подготовлен в ЦИК РФ, внесен в Думу Президентом РФ и принят Думой в первом чтении, были предусмотрены более четкие нормы, связанные с санкциями за отказ избранных депутатов от получения мандатов. В качестве обстоятельств, вынуждающих к отказу от получения мандата, предусматривались только тяжелая болезнь, стойкое расстройство здоровья кандидата или его близких родственников, а также ограничение его дееспособности. Кроме того, санкция в виде лишения партии мандата предусматривалась в случае отказа от получения мандата не только кандидата из общефедеральной части, но и кандидата, занимавшего первое место в региональной группе списка.

³⁷ В этом отношении данная кампания существенно отличается от предыдущих. Так, на выборах 2003 года по объему расходов лидировал «Союз Правых Сил», а «Единая Россия» довольствовалась вторым местом; на третьем была партия «Яблоко», которая обогнала блок «Родина» и ЛДПР; и еще одна партия и два блока, не прошедшие в Думу, по объему расходов опередили КПРФ.

³⁸ Еще двум главам регионов, возглавлявшим региональные группы в списке блока «Отечество – Вся Россия», мандаты не достались по результатам их распределения; кроме того, пять губернаторов были включены в список движения «Наш дом – Россия», который не преодолел заградительный барьер.

Однако депутаты от «Единой России» заняли прямо противоположную позицию: при принятии законопроекта во втором чтении они полностью исключили из него санкции за отказ кандидата от получения депутатского мандата, тем самым узаконив технологию «паровозов».

Другая новелла, облегчающая участие должностных лиц в выборах в качестве «паровозов», прошла в тот момент практически незамеченной. В законах 2002–2003 годов зарегистрированные кандидаты, замещающие государственные должности категории «А» в органах исполнительной власти (к таковым относились, в частности, должности министров и губернаторов), обязаны были на время их участия в выборах освободиться от выполнения должностных обязанностей. Это в какой-то мере создавало препятствия как для использования данными кандидатами административного ресурса, так и для самого их выдвижения в качестве кандидатов, когда оно осуществлялось без цели избрания, – слишком велики издержки полуторамесячного отсутствия губернатора на рабочем месте.

В 2005 году обязанность уходить в предвыборный отпуск была сохранена для государственных и муниципальных служащих (т.е. лиц, обладающих совсем небольшим административным ресурсом или не обладающих им вообще), но не для лиц, замещающих государственные должности типа министра и губернатора³⁹. Таким образом, они получили возможность одновременно баллотироваться на выборах (в т.ч. в Государственную Думу) и исполнять свои должностные обязанности, создавая информационные поводы для освещения их деятельности и в полной мере используя свои ресурсы для поддержки «партии власти».

Наконец, в 2007 году в закон о выборах депутатов Государственной Думы было включено новое положение, позволяющее кандидату, отказавшемуся от получения мандата, оставаться в списке. Это еще больше стимулировало глав регионов к участию в парламентских выборах: Государственная Дума стала для них «запасным аэродромом», куда они могут попасть, если им придется оставить губернаторское кресло.

В результате, как уже отмечалось, в список «Единой России» были включены 65 глав регионов, из которых лишь один после выборов принял мандат, а всего число кандидатов, отказавшихся от мандатов, достигло 132, из них 116 – у «Единой России», при этом в шести региональных группах от получения мандатов отказались целиком первые тройки, т.е. все те кандидаты, которые значились в избирательных бюллетенях.

2.5. Ужесточение правил регистрации кандидатов и партийных списков

Как отмечалось в разделе 1.1.5, в 2002 году в законодательство было внесено положение, освобождающее партии, представленные в Государственной Думе, от сбора подписей и внесения залога при выдвижении своих кандидатов и списков кандидатов. Это положение применялось уже на выборах Президента РФ 2004 года, а также на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы, но в отношении выборов депутатов Государственной Думы по федеральному округу оно впервые было применено в 2007 году. «Парламентскую льготу» имели три партии – «Единая Россия», КПРФ и ЛДПР.

Остальные партии должны были на выборах депутатов Государственной Думы собирать подписи избирателей в поддержку выдвижения своих списков или вносить избирательный залог. На президентских выборах залог не предусмотрен, поэтому для кандидатов от непарламентских партий, как и для самовыдвиженцев, единственной формой поддержки выдвижения на этих выборах оставался сбор подписей. Требуемое количество подписей не изменилось с выборов 2003–2004 годов – 200 тыс. для регистрации списка кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы и 2 млн. для регистрации кандидата на выборах Президента РФ. Размер залога на выборах в Государственную Думу вырос с 37,5 млн. руб. до 60 млн. руб. – такое повышение нельзя считать кардинальным, особенно на фоне завышенных залогов на региональных выборах.

³⁹ Понятие государственной должности категории «А» было удалено из российского законодательства в 2003 году.

Существенную роль на федеральных выборах 2007–2008 годов сыграли четыре новеллы 2005 года, ужесточившие порядок регистрации кандидатов и партийных списков, выдвинутых непарламентскими партиями, а также кандидатов–самовыдвиженцев. Одна из этих новелл отменила возможность одновременно представлять подписи и вносить избирательный залог, установив взамен жесткую альтернативу: подписи или залог – если после внесения залога представляются подписи, избирательная комиссия их не принимает; если после представления подписей вносится залог, избирательная комиссия его возвращает. Тем самым партии или кандидаты, собравшие и представившие подписи, были лишены возможности быть зарегистрированными на основании залога, если подписи оказались «забракованы»⁴⁰.

Две другие связанные между собой новеллы ужесточили регистрацию по подписям. Допустимая доля недостоверных и недействительных подписей на федеральных выборах была сокращена с 25% от необходимого числа подписей до 5%. Одновременно так же было сокращено и допустимое количество «запасных» подписей (т.е. подписей, которые партия или кандидат вправе представить сверх минимально необходимого количества). Такое резкое ужесточение, как будет показано в главе 4, сыграло существенную роль в сокращении числа партий, участвовавших в выборах депутатов Государственной Думы, и числа кандидатов, участвовавших в выборах Президента РФ.

Еще одна новелла обязала кандидатов и партии, которые представляют подписи избирателей, составлять по определенной форме список лиц, собиравших подписи, в котором сведения об этих лицах и их подписи должны быть нотариально заверены. Эта новелла, во-первых, просто усложняет и удорожает сбор подписей, вынуждая штаб кандидата или партии выполнять достаточно трудоемкую работу и оплачивать услуги нотариусов. Во-вторых, у претендентов могут появиться трудности при нотариальном заверении упомянутых списков. И самое важное – появляется дополнительное основание для отказа в регистрации и/или для «выбраковки» подписей из-за недостатков при оформлении данного списка (этим основанием ЦИК РФ воспользовалась при проверке подписей М.М. Касьянова, см. раздел 4.4.3).

С другой стороны, следует отметить одну новеллу 2006 года, которая призвана была защитить права кандидатов и партий в процессе регистрации. Была введена обязанность избирательной комиссии извещать кандидата (представителя партии) не позднее, чем за три дня до дня заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата (списка кандидатов), о выявленных ею неполноте сведений о кандидатах или несоблюдении требований закона к оформлению документов. Соответственно кандидат или партия получали право и возможность исправить указанные недостатки – не позднее, чем за день до заседания комиссии. На выборах депутатов Государственной Думы 2007 года эта новелла помогла некоторым партиям избежать отказа в регистрации списка, однако ее применение не было безупречным с правовой точки зрения и позволило обвинить ЦИК РФ в предвзятости (см. раздел 4.4).

2.6. Другие изменения

2.6.1. Отмена голосования «против всех» и порога явки

Отмена голосования «против всех» вряд ли сыграла существенную роль на выборах депутатов Государственной Думы. Уровень протестного голосования по федеральному округу всегда был низким, хотя и демонстрировал тенденцию к росту. На выборах 2003 года против всех федеральных списков проголосовали 4,7% избирателей. Если бы такая возможность сохранилась на выборах 2007 года, то из-за сокращения числа участвовавших в выборах списков можно было ожидать дальнейшего увеличения этого показателя, скорее всего, до 6–8% – вряд ли выше. На общих итогах выборов это заметно не сказалось бы.

⁴⁰ Такая возможность неоднократно использовалась; например, на выборах 1999 года списки двух избирательных объединений были зарегистрированы на основании залога после того, как в представленных ими подписях была обнаружена большая доля «брака».

Ситуация с президентскими выборами интереснее. На этих выборах уровень голосования «против всех» обычно был еще ниже, чем на парламентских. В частности, в 2004 году против всех кандидатов голосовали 3,4% избирателей. Однако в 2008 году число участвовавших в выборах кандидатов существенно сократилось по сравнению даже с выборами 2004 года. Причем в этот раз не было кандидатов ни из демократического, ни из социал-патриотического лагерей (в 2004 году И.М. Хакамада и С.Ю. Глазьев в сумме набрали около 8% голосов). Поэтому можно было ожидать существенного повышения протестного голосования. Поскольку такая ситуация прогнозировалась заранее, есть предположение, что главным мотивом отмены строки «против всех» как раз и было опасение высокого уровня протестного голосования на президентских выборах.

О том, что протестное голосование на президентских выборах 2008 года могло быть заметным, косвенно свидетельствует тот факт, что кандидат В.В. Жириновский получил значительно больше голосов, чем возглавляемая им партия за три месяца до этого (7,0 млн. голосов против 5,7 млн.); более того, он получил больше, чем на всех предыдущих президентских выборах. Участвуя же в президентских выборах 1996 и 2000 годов, В.В. Жириновский получал примерно вдвое меньше голосов, чем возглавляемые им списки на соответствующих парламентских выборах. Можно полагать, что за Жириновского в 2008 году голосовали и те, кто мог бы проголосовать «против всех».

Однако выборы показали, что опасения высокого уровня протестного голосования, скорее всего, были преувеличенными, поскольку Кремлю удалось добиться достаточно высокой популярности своего кандидата Д.А. Медведева.

Отмена порога явки не могла играть серьезной роли на выборах депутатов Государственной Думы, поскольку на этих выборах данный порог устанавливался на уровне 25%, и явка всегда перекрывала его более чем вдвое. На президентских выборах порог явки ранее составлял 50%, поэтому опасения срыва явки в условиях неинтересных выборов с заранее известным результатом были вполне реальными. Однако сама по себе отмена порога явки не сыграла какой-либо роли, поскольку власть все равно поставила перед собой задачу добиться высокой явки и на выполнение этой задачи бросила весь свой ресурс (см. главу 5).

Признавая, что отмена порога явки и голосования «против всех» не сильно повлияла на результаты федеральных выборов, мы, тем не менее, отмечаем, что эти нововведения, вместе взятые, представляют серьезное ограничение избирательных прав граждан. В ситуации, когда выборы стали менее конкурентными, российским гражданам еще и отказали в возможности выразить свое мнение путем голосования «против всех» или воздействовать на результат выборов путем неучастия в них.

2.6.2. Ограничение пассивного избирательного права

В 2006 году были введены сразу несколько новых ограничений пассивного избирательного права граждан. Одна группа ограничений касалась граждан, осужденных за экстремистские действия. Эти нормы пока еще практически не применялись. Кроме того, пассивного избирательного права были лишены граждане РФ, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание на территории иностранного государства.

Последнее ограничение оказалось весьма кстати, когда в качестве кандидата на должность Президента РФ был выдвинут известный диссидент В.К. Буковский. Наличие у него вида на постоянное жительство в Великобритании стало одним из главных оснований для отказа в регистрации группы избирателей, созданной для поддержки его самовыдвижения.

2.6.3. Изменение правил проведения предвыборной агитации в СМИ

Из всех изменений, касающихся предвыборной агитации, наиболее важным можно считать то, которое было инициировано «Единой Россией» и непосредственно защищало ее интересы. Речь идет об изменении правил распределения бесплатного эфирного времени.

Ранее действовало правило, по которому кандидат или партия, отказывавшиеся участвовать в так называемых совместных агитационных мероприятиях (теле- и радиодebатах), теряли соответствующий объем бесплатного эфирного времени. В 2005 году этот порядок был изменен: теперь партии, отказавшейся от участия в радио- и теледебатах, предоставляется дополнительное бесплатное эфирное время.

Очевидно, что это было сделано в интересах «Единой России», которая отказалась от участия в дебатах на выборах 2003 года и повторила этот прием в 2007 году. Но, в отличие от 2003 года, в этот раз «Единая Россия» за счет отказа от дебатов получила вдвое (а на Первом канале – втрое) больше времени, чем остальные партии, на демонстрацию своих агитационных роликов.

Д.А. Медведев также мог получить за счет отказа от дебатов дополнительное эфирное время, однако он не полностью использовал даже основное время.

В 2006 году в закон был введен запрет на агитацию против своих соперников на телеканалах в рамках предоставленного кандидатам и партиям как бесплатного, так и платного эфирного времени. Тем самым «Единая Россия» и Д.А. Медведев, не участвовавшие в дебатах, были ограждены от критики на телеканалах, которые для значительной доли избирателей являются основными источниками информации.

Стоит также отметить, что в 2005 году был с 2 до 3% повышен порог, при недостижении которого партия обязана возместить стоимость предоставленных ей «бесплатного» эфирного времени и «бесплатной» печатной площади. От этой новеллы пострадала Аграрная партия России, получившая по итогам голосования 2,3% голосов.

2.6.4. Отмена независимого общественного наблюдения

Законы, действовавшие в 1997–2005 годах, предоставляли право направлять наблюдателей на избирательные участки и в вышестоящие избирательные комиссии не только кандидатам и участвовавшим в выборах избирательным объединениям, но и общественным объединениям, зарегистрированным на уровне выборов или более высоком уровне. Таким образом, на федеральных выборах право направлять наблюдателей имели только общероссийские общественные объединения. Миссия БДИПЧ ОБСЕ в 2004 году по итогам выборов депутатов Государственной Думы четвертого созыва рекомендовала изъять из законодательства препятствия для участия в избирательном процессе местных непартийных наблюдателей (т.е. представителей общественных объединений, зарегистрированных на региональном уровне). Однако депутаты от «Единой России» пошли на противоположный шаг, полностью отменив право любых общественных объединений назначать наблюдателей на выборах федерального уровня⁴¹.

Вероятно, на выборах депутатов Государственной Думы эта новелла не сыграла существенной роли, поскольку в этих выборах участвовало достаточно большое число партий, и ряд партий приложил определенные усилия для обеспечения контроля над процессом голосования и подсчета голосов. Иная ситуация была на выборах Президента РФ – в них участвовало всего четыре кандидата, из которых двое не были заинтересованы в эффективном контроле. Здесь отсутствие у общественных объединений возможности направлять своих наблюдателей существенно ослабило возможности контроля и тем самым способствовало манипуляциям.

⁴¹ В 2006 году в Думу группой депутатов был внесен законопроект, предусматривавший восстановление независимого общественного наблюдения. За него в первом чтении в 2007 году проголосовали представители всех фракций, кроме «Единой России».