

## 5.2. Уточнение списков избирателей

### 5.2.1. Общая динамика численности избирателей

Неточности в определении численности избирателей, низкое качество списков избирателей являются давними дефектами российской избирательной системы<sup>132</sup>. Обычным является и заметное изменение численности избирателей в ходе избирательной кампании. При этом чаще всего перед выборами происходило активное «уточнение» списков, во время которого шло уменьшение численности избирателей. Иными словами, списки избирателей уточнялись «в одну сторону»: убывшие избиратели исключались, а прибывшие – не включались. Такое «ниппельное» уточнение списков позволяло увеличить показатель явки. В день голосования происходило резкое увеличение численности избирателей за счет неучтенных, но прибывших на голосование избирателей, а после выборов численность избирателей оказывалась такой же, как и до начала избирательной кампании. В качестве примера можно привести публикации по итогам федеральных выборов 2003–2004 годов<sup>133</sup>.

На выборах 2007–2008 годов колебания численности избирателей также были большими, но при этом не совсем обычными. Эта динамика в общероссийском масштабе (без учета избирателей за пределами России) представлена на диаграмме 5.2.1.

Диаграмма 5.2.1



При анализе диаграммы следует учитывать, что данные, относящиеся к разным датам, имеют разную природу. Данные на 01.07.07 и 01.01.08 – это данные регистрации из-

<sup>132</sup> См.: Арбатская М.Н. Сколько же в России избирателей? (Политико-географический анализ общего числа российских избирателей и уровня их активности. 1990–2004). Иркутск: Избирательная комиссия Иркутской области, Изд-во Института географии СО РАН, 2004 и другие работы этого автора.

<sup>133</sup> См.: <http://www.vibori.info/news/article.php?id=659> или [http://www.ng.ru/politics/2004-03-30/1\\_elections.html](http://www.ng.ru/politics/2004-03-30/1_elections.html).

бирателей, представленные органами регистрационного учета (в основном – Федеральной миграционной службой). Данные от 11.11.07 и 11.02.08 – это данные, собранные от территориальных избирательных комиссий на момент передачи списков избирателей в участковые комиссии. Данные на 8:00 02.12.07 (то есть, на начало голосования) – это данные, собранные от УИК<sup>134</sup>. Наконец данные 02.12.07 и 02.03.08 – это сумма первых строк протоколов УИК об итогах голосования.

Диаграмма показывает довольно резкие колебания численности избирателей, которые, несомненно, свидетельствуют о не очень качественном учете избирателей. Особенно бросаются в глаза два резких перепада: изменение более чем на миллион количества избирателей в день голосования 2 декабря 2007 года и резкое уменьшение количества избирателей на президентских выборах по сравнению с парламентскими.

### **5.2.2. Скачок численности избирателей в день голосования на выборах в Государственную Думу**

Резкое увеличение числа избирателей в день голосования 2 декабря 2007 года было отмечено экспертами сразу после выборов<sup>135</sup>. Оно было зафиксировано в особом мнении члена ЦИК РФ Е.И. Колюшина к итоговому протоколу ЦИК РФ<sup>136</sup>.

Значительное – почти на 2 миллиона уменьшение численности избирателей на выборах Президента РФ по сравнению с выборами депутатов Государственной Думы, вызвало новую волну обсуждения. ЦИК РФ была вынуждена дать официальное пояснение по этому вопросу, разместив на своем сайте комментарий, подписанный членом комиссии Н.А. Кулясовой<sup>137</sup>. Кулясова объясняет указанное уменьшение численности двумя причинами: во-первых, в списках находилось большое число граждан, не имеющих места жительства на данной территории («мертвые души»), во-вторых, часть избирателей, включенных в списки по месту временного пребывания, не были исключены из списков по месту жительства. Первая причина свидетельствует о некачественной работе органов, ответственных за учет избирателей (в основном это главы местных администраций), вторая – о невыполнении избирательными комиссиями требований закона. Иначе говоря, ЦИК РФ признала значительные недостатки при составлении и уточнении списка избирателей при проведении выборов депутатов Государственной Думы. Тем не менее, в комментарии ЦИК РФ сказано не вся правда.

Резкое увеличение числа избирателей в день голосования на парламентских выборах может быть следствием нескольких причин:

- 1) неточны<sup>138</sup> данные на 8 часов утра 2 декабря<sup>139</sup>;
- 2) в списке избирателей недоставало значительного числа избирателей;
- 3) в голосовании участвовали лица, которые не имели права голосовать на данном участке (при этом они не исключались из списка избирателей на том участке, где они имели право голосовать)<sup>140</sup>.

По-видимому, свой вклад внесли все три фактора. Однако есть основания полагать, что решающей была последняя причина. К такому выводу нас приводит сравнение данных

<sup>134</sup> Заметим, что в соответствии с текстом источника этих данных (Приложение 3 к главе 3 на стр. 79–82 сборника ЦИК РФ «Выборы депутатов Государственной Думы ...») мы считаем, что данные на 8 часов утра 2 декабря включают количество избирателей, получивших открепительные удостоверения.

<sup>135</sup> См., например: <http://www.nr2.ru/153385.html>.

<sup>136</sup> См.: Вестник ЦИК РФ. 2007. № 19. С. 24–28.

<sup>137</sup> См.: [http://www.cikrf.ru/news/info\\_070308.jsp](http://www.cikrf.ru/news/info_070308.jsp).

<sup>138</sup> Сбор этих данных законом не предусмотрен, и за неточность в них никто никакой ответственности не несет.

<sup>139</sup> Следует также заметить, что сюда же мы включаем причины, связанные с неправильным учетом избирателей, получивших открепительные удостоверения.

<sup>140</sup> Принципиально можно также предположить, что имели место прямые «приписки» количества избирателей и голосование за этих фиктивных избирателей, но о применении такого способа фальсификации нам ничего не известно. Даже если этот способ использовался, он может быть включен в третью причину, если трактовать ее расширительно.

на 8 часов утра 2 декабря с данными регистра избирателей на 1 января 2008 года (разница всего на 177 303 человек) и с данными ТИК на 11 февраля 2008 года (разница всего на 106 314 человек)<sup>141</sup>. Это сравнение позволяет предположить, что данные на 8 часов утра 2 декабря 2007 года близко отражают реальное число избирателей в России, а данные в протоколах об итогах голосования 2 декабря завышены, причем причиной такого завышения является голосование лиц, не имевших право голосовать (причина 3).

Свидетельства того, что третья причина имела место, будут представлены в разделе 5.4.

Оценим число избирателей, дополнительно внесенных в список избирателей в день голосования 2 декабря 2007 года.

Как мы отмечали выше, данные<sup>142</sup> на 8 часов утра 2 декабря 2007 года (107 482 981 человек) включают в себя избирателей, получивших открепительные удостоверения. Для того чтобы получить количество избирателей, включенных в списки на начало голосования, следует вычесть из этих данных количество избирателей, получивших открепительные удостоверения в ТИК и в УИК (всего 1 588 409 человек). Таким образом, перед голосованием в списках избирателей должно было быть 105 894 572 человека, а количество избирателей, внесенных в списки дополнительно, составляет 2 829 550 человек. Из них 1 166 034 проголосовали на основании открепительных, таким образом, пополнение списка за счет ранее неучтенных избирателей в день голосования составило 1 663 516 человек<sup>143</sup>, или 1,5%. Откуда же взялись эти 1,6 миллиона избирателей?

Вряд ли достойным внимания является предположение, что такое количество избирателей могло быть «забыто» регистрирующими органами (тем более что они не появились в регистре избирателей и позднее). Значит, большая часть этих избирателей была внесена в список в день голосования незаконно. Если не предполагать худшего, то большинство из них были включены в список как «временно пребывающие».

Когда Н.А. Кулясова объясняет резкое увеличение численности избирателей на выборах депутатов Государственной Думы двойным их учетом, она во многом права. Фактически мы сейчас вычислили приблизительный объем такого двойного учета. Однако Кулясова не упоминает важный факт: большинство дважды (а, возможно, и многократно) учтенных «временно пребывающих» были внесены в список избирателей прямо в день голосования, а не за три дня до него, как это полагается по закону. В дополнение к приведенным выше аргументам можно отметить, что если бы было иначе, то значительное увеличение числа избирателей наблюдалось бы уже на 8 часов утра 2 декабря.

Относительное увеличение численности избирателей в день голосования на выборах депутатов Государственной Думы по регионам представлено в иллюстрации 1 (см. вкладку). На диаграмме иллюстрации 1 показан только «чистый» прирост численности, то есть без учета избирателей, проголосовавших по открепительным удостоверениям. Как видно из диаграммы, огромный прирост наблюдался в основном в северных регионах (Республика Саха, Магаданская, Мурманская области, Ненецкий и Чукотский автономные округа). Выделяются также Белгородская и Ульяновская области. Первая (дополнительный список без учета избирателей, проголосовавших по открепительным, составил 6,4%) была «чемпионом» по убыли избирателей между 11 ноября и 2 декабря. Вторая – единственный субъект Федерации, в котором, судя по используемым нами данным, в день голосования уменьшилось число избирателей. В обоих случаях можно предположить, что в данных по этим регионам на утро 2 декабря допущена ошибка. Впрочем, возможны и другие менее благожелательные объяснения.

<sup>141</sup> Один из авторов этой книги интересовался до дня голосования в Московской городской избирательной комиссии, соблюдается ли требование о передаче сведений о внесении в список «временно пребывающих» избирателей по месту жительства этих избирателей. И получил достаточно убедительный положительный ответ. Однако это требование вряд ли выполняется в день голосования.

<sup>142</sup> В этом абзаце используются данные без учета избирателей вне территории России.

<sup>143</sup> Вошедшие в это число избиратели, не имевшие регистрации на территории РФ, не могут повлиять на общий вывод: их количество, по данным ЦИК РФ, равно 23 387, и им можно пренебречь.

### 5.2.3. Динамика численности избирателей перед парламентскими выборами

Изменение численности избирателей по регионам в период от начала «уточнения» списков до начала голосования представлено иллюстрацией 2 (см. вкладку). Из рисунка видно, что общее повышение численности избирателей, составившее по России 0,2%, складывалось из разнонаправленных процессов в субъектах РФ: в 30 регионах численность избирателей за этот период снизилась, а в 53 – повысилась. Это явление частично может объясняться миграцией избирателей: там, где избиратели пребывают «временно», там численность избирателей должна повышаться. Поэтому не удивительно увеличение численности в Ямало-Ненецком автономном округе, в Москве и Санкт-Петербурге. Однако значительный рост числа избирателей в Тульской, Владимирской, Саратовской областях, Республике Северная Осетия–Алания и ряде других регионов вряд ли можно объяснить этим фактором.

Но разнонаправленность процессов может объясняться и другим фактором: разным пониманием организаторов выборов своей задачи на выборах депутатов Государственной Думы. Часть регионов могла действовать по старой схеме «ниппельного» уточнения списков, другая часть целенаправленно увеличивала численность избирателей.

Необычный характер изменения общероссийской численности избирателей во время избирательной кампании по выборам в Госдуму связан, по-видимому, с отменой порога явки и особенностями порядка распределения депутатских мандатов. С одной стороны, после отмены порога явки у организаторов выборов отпала необходимость производить «ниппельное» уточнение списков. С другой стороны, с точки зрения распределения мандатов важен был не процент явки, а число проголосовавших избирателей. Поэтому у региональных администраций была заинтересованность во включении в список как можно большего числа избирателей. Организаторы выборов интуитивно чувствовали связь между численностью избирателей и количеством получаемых регионом мандатов. Кроме того, они знали, что некоторые избиратели, не находящие себя в списке, просто покидают избирательный участок.

Некоторые аналитики предполагают, что увеличение численности избирателей в период избирательной кампании по выборам в Государственную Думу связано с подготовкой голосования «мертвых душ», то есть с подготовкой к фальсификации путем незаконного голосования за выбывших избирателей – умерших, выбывших на другое место жительства, находящихся на срочной службе в армии, традиционно не голосующих. О таком методе фальсификации много говорят политтехнологи, но документально он не подтвержден.

### 5.2.4. Динамика численности избирателей на президентских выборах

Количество избирателей на 1 января 2008 года намного меньше, чем количество избирателей, зафиксированных в протоколах об итогах голосования на выборах депутатов Государственной Думы и приблизительно равно количеству избирателей на 11 ноября 2007 года. Этот факт легко объясним, поскольку данные на 11 ноября и 1 января фактически являются данными, полученными от регистрирующих органов, и на них не отразилось «уточнение» списков, произведенное избирательными комиссиями. С другой стороны, этот факт еще раз подтверждает то, что количество избирателей, зафиксированное в протоколах, существенно завышено.

После 11 февраля 2008 года количество избирателей начало снижаться, что объясняется традиционной «ниппельной чисткой» списков. Как отмечалось в цитированном выше комментарии Н.А. Кулясовой, в период избирательной кампании по выборам Президента списки были значительно уточнены, также более тщательно проводилось исключение избирателей из списков по месту жительства при внесении их в список избирателей по месту пребывания.

К сожалению, у нас нет данных о количестве избирателей на начало голосования 2 марта 2008 года, поэтому мы не можем оценить объем «дополнительного» списка на выборах президента РФ. В записке Кулясовой сказано, что «подтверждением качества проведенной избирательными комиссиями работы по уточнению списков избирателей может служить факт значительного уменьшения (почти в 2 раза) числа избирателей, включенных в списки избира-

телей дополнительно в день голосования 2 марта 2008 года, по сравнению с выборами депутатов Государственной Думы». Это может означать, что в день голосования на выборах Президента в список дополнительно было внесено около 800 тысяч избирателей. Значит, исходно в списке состояло около 106 миллионов избирателей, то есть за период с начала «чистки» списков (с 11 февраля 2008 года) из них было исключено около 1,4 миллиона человек или 1,3% избирателей. Массовая «чистка» может объясняться как исправлением последствий плохого регистрационного учета граждан, так и незаконной «борьбой за явку».

За период с 11 ноября 2007 года до окончания голосования на президентских выборах количество избирателей в России уменьшилось на 0,4%. Однако это незначительное на первый взгляд изменение явилось результатом скомпенсировавших друг друга больших изменений в регионах. В иллюстрации 3 (см. вкладку) дана диаграмма изменения числа избирателей за этот период по регионам.

Как видно из диаграммы, в Санкт-Петербурге, Республике Марий Эл, Краснодарском крае, Волгоградской и Ленинградской областях наблюдалось значительное уменьшение численности (более чем на 4%), а в Республиках Саха, Северная Осетия, Магаданской, Сахалинской областях и Ненецком автономном округе – значительное увеличение (более чем на 4%).

Значительное уменьшение числа избирателей в такой короткий срок не могло произойти в силу демографических причин. Единственным разумным объяснением резкого падения числа избирателей в указанных регионах является «ниппельная чистка» списка избирателей с целью повышения явки.

Изменение числа избирателей в каждом регионе является результатом наложения нескольких разнонаправленных составляющих: демографических процессов (игравших, по-видимому, самую незначительную роль), «чистки» списков с целью увеличения явки, увеличения числа избирателей за счет «уточнения» списка, а также двойного учета «временно» пребывающих. Для того чтобы разделить указанные составляющие и объяснить причины изменения численности в регионе, исследуем изменение числа избирателей по отдельности на каждом временном интервале: с 11.11.07 до 01.01.08, с 01.01.08 до 11.02.08 и с 11.02.08 до окончания времени голосования 02.03.08.

В иллюстрации 4 (см. вкладку) представлена диаграмма, в которой изменение численности по регионам, представленное в иллюстрации 3, разбито для каждого региона на три составляющие (в соответствии с указанными временными интервалами).

В первую очередь отметим, что «чистка» в Санкт-Петербурге, в отличие от четырех других регионов, где произошло сильное уменьшение числа избирателей, происходила сразу после парламентских выборов – до 1 января 2008 года и сразу на 8,5%.

Что же касается упомянутых выше регионов, где списки сильно пополнились, то можно видеть, что в Республике Северная Осетия и Магаданской области основной прирост пришелся на период до 1 января 2008 года, в Республике Саха пополнение списка произошло в основном в период с 1 января по 11 февраля, в Сахалинской области и в Ненецком автономном округе самой значительной была прибавка после 11 февраля. Это можно интерпретировать таким образом, что в первых трех случаях основную роль сыграло «уточнение списка», а в последних двух – голосование «временно пребывающих» избирателей.

Кроме указанных регионов интерес представляют Тульская область, Камчатский край и Чукотский автономный округ, где процессы изменения численности были сильными, но разнонаправленными в разные периоды. В Тульской области до 1 января наблюдался резкий рост числа избирателей (на 4,8%), а после 11 февраля – падение на 3,6%. В этом случае можно предположить ошибку в данных на 11 ноября 2007 года, предоставленных Избирательной комиссией Тульской области в ЦИК РФ, и «чистку» списков после 11 февраля. В Камчатском крае, по-видимому, наблюдалась интенсивная «чистка» списков до 1 января и после 11 февраля. Колебания численности избирателей на Чукотке трудно поддаются разумному объяснению: сначала она за полтора месяца выросла на 6,2%, за следующие полтора месяца упала на 5,3%, а за последние 3 недели вновь выросла на 2,9%.

### 5.2.5. Роль поправки о доступе к спискам избирателей

Федеральным законом от 21.07.2005 № 93-ФЗ в Закон «Об основных гарантиях избирательных прав...» была внесена поправка, которая позволила использовать списки избирателей «для уточнения сведений об избирателях в регистре избирателей».

Сыграла ли эта поправка какую-нибудь роль при «уточнении» списков перед президентскими выборами? Общее количество избирателей в регистре избирателей (то есть в данных, представленных в избирательные комиссии исполнительными органами) на 11 февраля 2008 года приблизительно равно тому количеству, которое было в списках избирателей на 11 ноября 2007 года (разница по России в целом составляет 0,1%). Изменение численности за этот период по регионам можно видеть на диаграмме в иллюстрации 4 (см. вкладку). Сравнение диаграмм из иллюстраций 1 и 4 позволяет сделать вывод, что только в двух регионах существенное увеличение числа избирателей в этот период последовало за большим объемом дополнительного списка на выборах депутатов Государственной Думы (Республика Саха и Магаданская область). Кроме того, можно также предполагать, что уточнение регистра избирателей было связано с «дополнительным» списком на выборах депутатов Государственной Думы в Республике Калмыкия, Карачаево-Черкесской Республике, Томской области и Еврейской автономной области.

Таким образом, вряд ли поправка была использована в большинстве регионов с целью уточнения списка избирателей. Использование списка избирателей с целью уточнений регистра избирателей на практике затруднительно, и нам представляется, что обсуждаемая поправка малоэффективна с точки зрения тех целей, для которых она якобы введена.

Негативные же последствия данной поправки легко прогнозировать. На практике рассматриваемая поправка имеет следствием расширение возможностей манипулирования гражданами на выборах и затрудняет оспаривание фальсификаций.

Во-первых, поправка означает, что организаторы выборов теперь могут легко устанавливать, кто из избирателей не принял участие в выборах. Это дает организаторам выборов дополнительный рычаг воздействия на граждан.

Во-вторых, поправка означает, что теперь упаковки с избирательными документами могут быть вскрыты после выборов без решения суда – для изъятия из них списка избирателей с целью «уточнения регистра избирателей». В случае если упаковка с избирательными документами будет служить доказательством в судебном разбирательстве, она может оказаться вскрытой; в этом случае ее доказательная сила существенно снижается.

В-третьих, отсутствие в упаковках УИК списков избирателей может оказаться препятствием для установления фактов фальсификации, например, для установления факта несоответствия количества выданных и погашенных бюллетеней или в том случае, если один и тот же избиратель голосовал на нескольких участках.

Что касается первой из перечисленных возможностей использования поправки, то уже сейчас имеются сведения о том, что непосещение выборов может иметь негативные последствия для гражданина. Приведем текст письма избирательницы из Татарии, полученного партией «Яблоко» перед выборами Президента РФ в 2008 году:

*«За несколько дней до выборов генеральный директор ООО "Ак Барс Торг" вызвал к себе Шушарину Л.Г., начальника отдела кадров, и сообщил, что в прошлых выборах участия она не принимала согласно данным, которые были ему предоставлены. Ген. директор ООО "Ак Барс Торг" обратился с просьбой проголосовать в этот раз, "проявив сознательность". Данный факт о предоставлении в организации списков о голосовавших в последние выборы подтверждают и другие наши знакомые. Просим Вас разобратсья по возможности, кто предоставляет списки о голосовавших. Информация данная является конфиденциальной. Предоставляя списки о голосовавших, нарушаются личностные права человека. Не случайно, в нашем регионе наблюдалась высочайшая явка населения».*

Далее корреспондент пишет о том, что Шушарина пыталась выяснить, каким образом администрации предприятия стало известно о ее неучастии в выборах, кому доступны спи-

---

---

ски избирателей после голосования. Вместо ответа из избирательных комиссий, куда направлялись ее запросы, последовали следующие события (цитируется по письму):

*«В ООО "Ак Барс торг" планировалось награждение сотрудников почетными грамотами за успешную работу. Сегодня поступило сообщение от администрации района, что грамоты сотрудники не получают. На вопрос "Почему?" последовал ответ: "Спросите у Шушариной Л.Г.", т.е. для прозрачности – подав запрос на выяснение подачи списков о голосовавших, получаем ответ – сидите, молчите, то ли еще будет».*

Иллюстрация 1

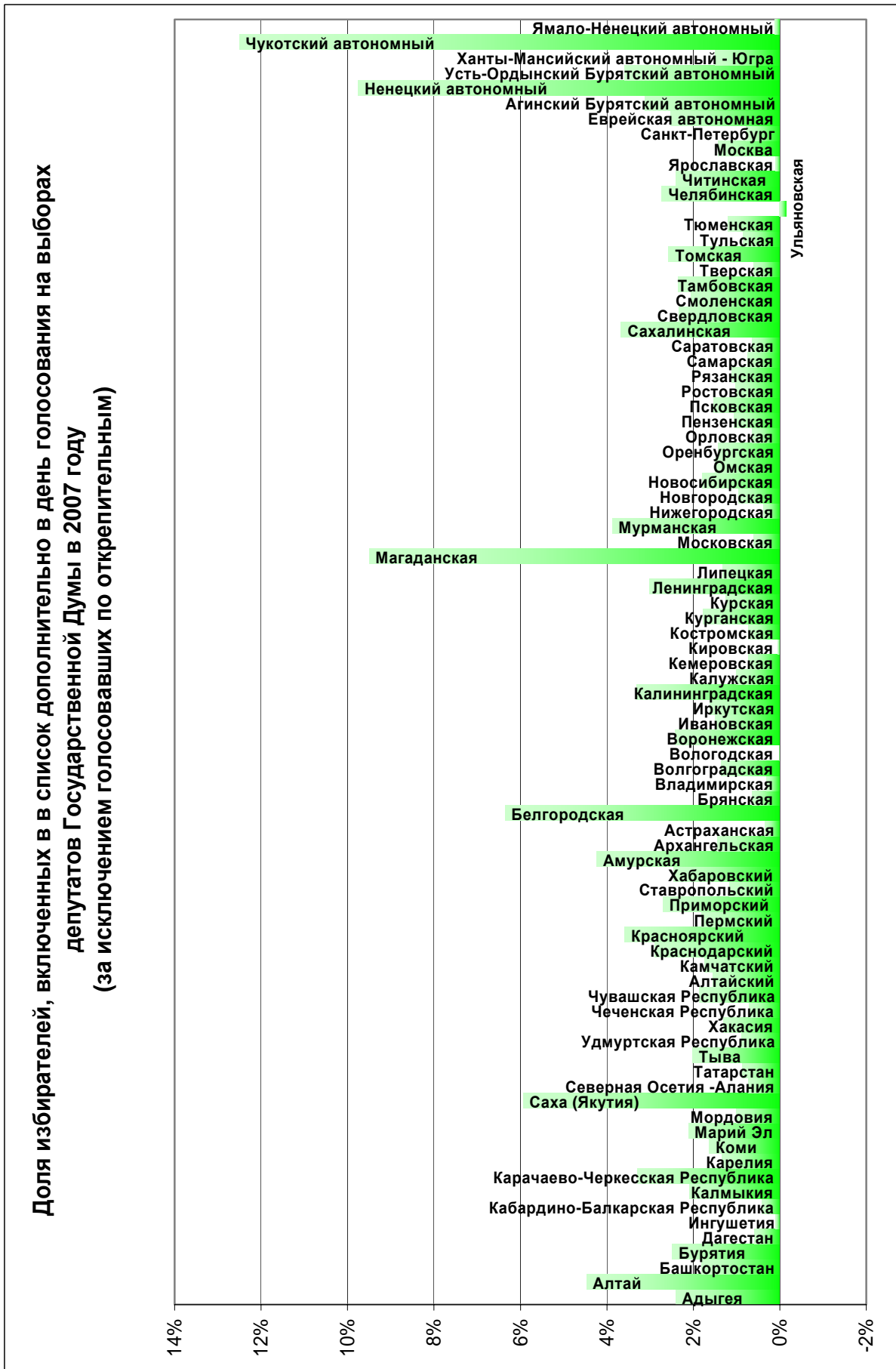




Иллюстрация 2

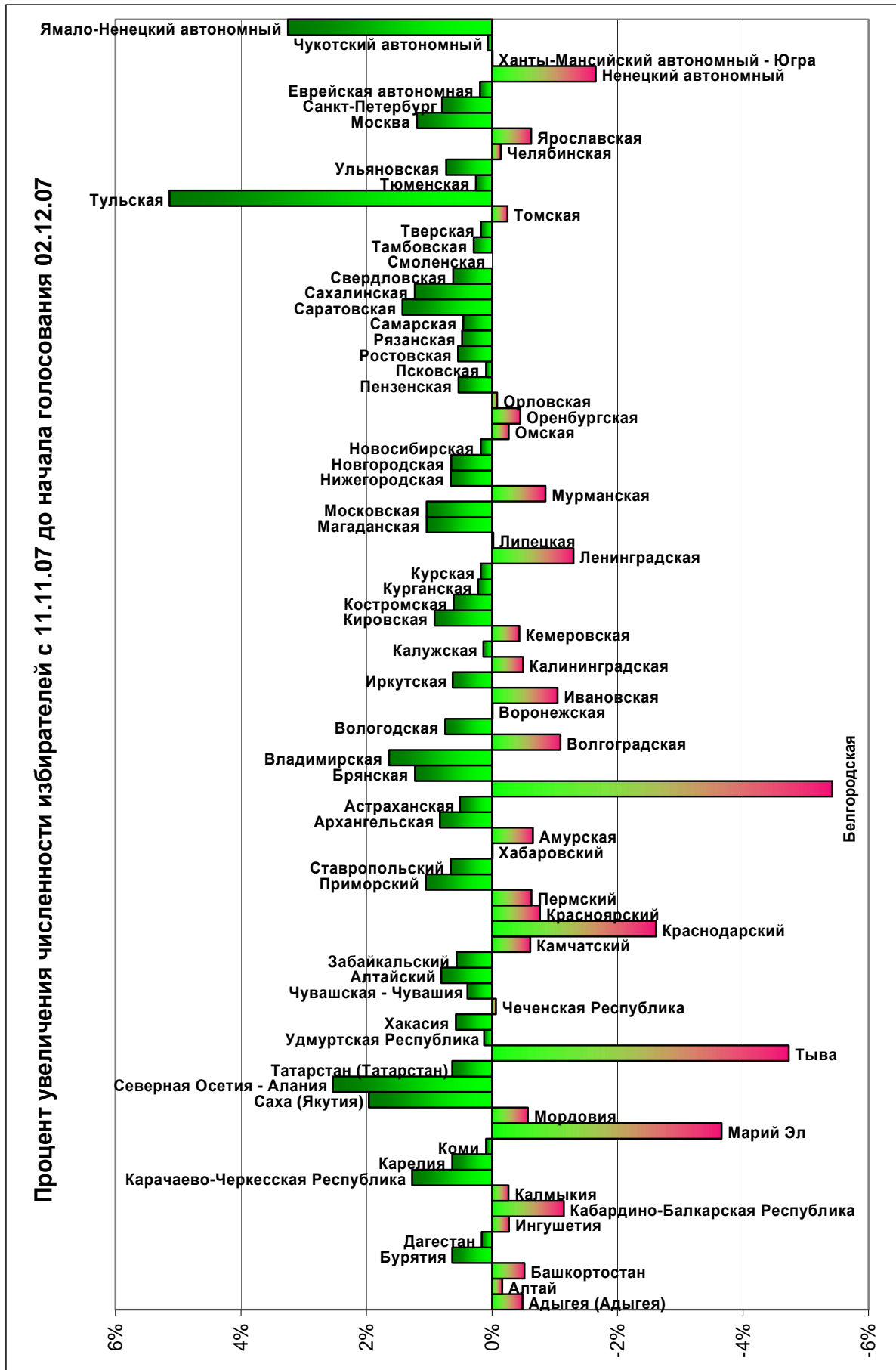


Иллюстрация 3

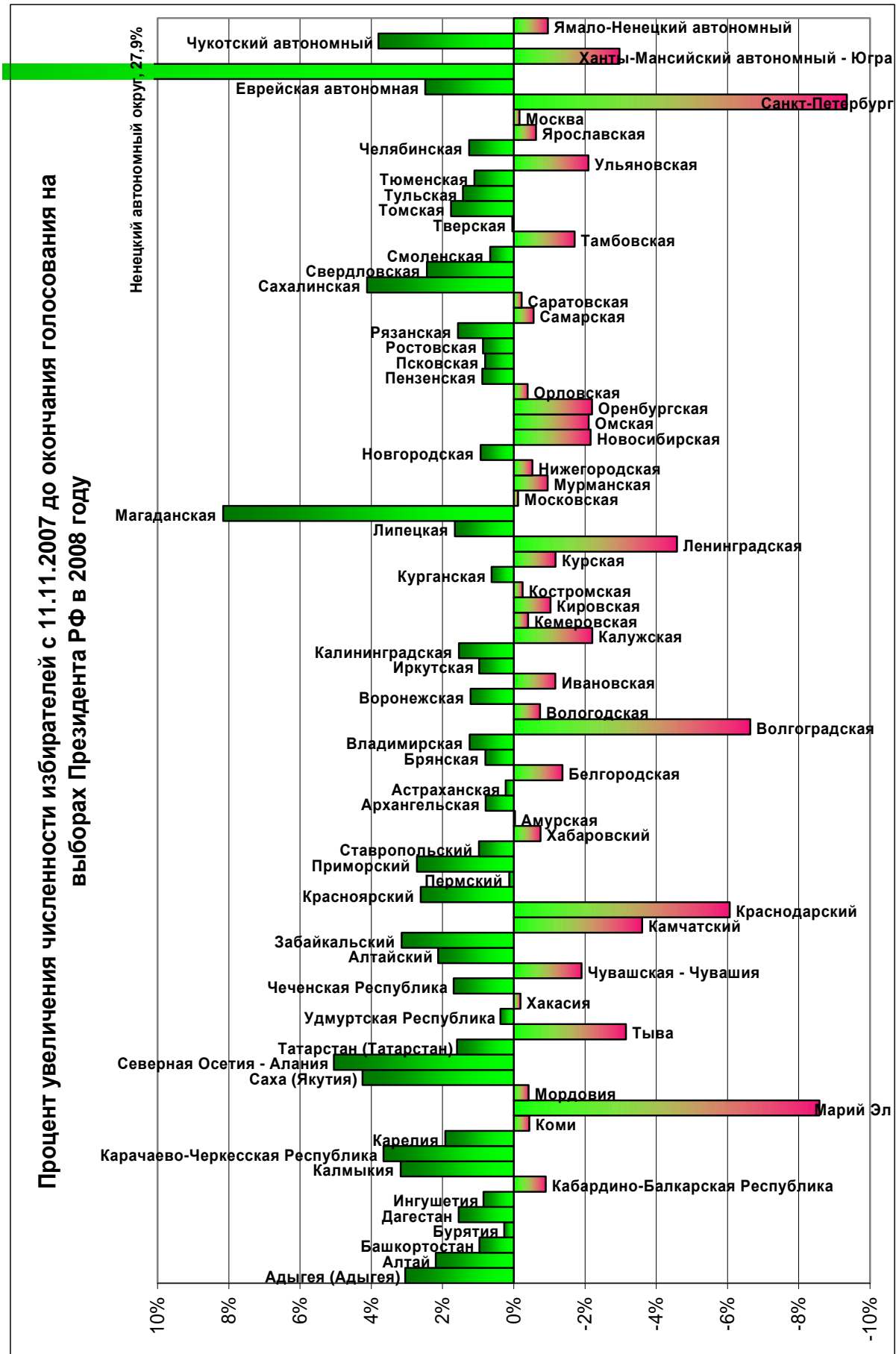


Иллюстрация 4

