



Виктор Леонидович Шейнис,
доктор экономических наук,
главный научный сотрудник
Института мировой экономики
и международных отношений РАН

Деволюция избирательной системы в России

Одно из оснований современной демократии – честные и свободные выборы, на которых правящую партию (или коалицию) у власти сменяет оппозиция. Это может происходить в классической форме «смены караула» (США, Англия, Франция, Германия). Или же угроза утраты власти на выборах постоянно нависает над политиками, надолго завладевшими большинством в парламенте и сформировавшими правительство, и реализуется лишь в итоге нескольких, иногда многих избирательных циклов (Италия, Япония). Но и в таких странах оппозиция была и остается самостоятельной политической силой в национальном масштабе: берет власть в крупных регионах страны и заставляет правящую партию корректировать свой курс. В странах Восточной Европы, когда снят был советский контроль, возобновилась ротация власти. Это стало квалифицирующим признаком их перехода от авторитаризма к демократии. На рубеже 80–90-х годов могло показаться, что нечто подобное – параллельно с распадом КПСС – начало происходить и в России. На деле события здесь приобрели иной оборот.

Немного истории

В 1989–1990 годах перестройка Михаила Горбачева подвела к тому, что номинальные советские выборы стали обретать черты реального избирательного процесса. Декорации ожили, и немалая часть актеров заговорила собственным голосом. Созданная при Сталине и отлаженная его преемниками система аппаратного отбора, партийного «подбора и расстановки кадров» пошла трещинами,

а в главных центрах рухнула. Предприятия, научные институты, творческие объединения, общественные организации, а также улица выдвинули своих кандидатов и стали добиваться их избрания. Переоценивать качество тех законов, которые наскоро были сочинены и введены в действие на этих выборах, конечно, не стоит. Но главным было то, что там, где общество смогло воспользоваться новым законом, выборы стали конкурентными и полусвободными. И это изменило содержание избирательного процесса.

В результате были избраны парламенты, городские и районные собрания, которые более или менее отразили реальную расстановку консолидировавшихся политических сил. Общество, только выходявшее из государственного социализма, не могло заполнить представительные органы людьми квалифицированными и ответственными, да и мало кто из депутатов отдавал себе отчет в смысле происходившего и последствиях своих голосований. К тому же не все они были избраны на альтернативной основе. Падение и союзного, и российского парламентов в значительной мере произошло по вине самих депутатов. И все же многие из них, проходя школу парламентаризма, учились самостоятельно принимать решения. А разные сегменты общества примечали в депутатском корпусе своих представителей и оказывали им энергичную поддержку. Не инсценированные выражения солидарности и симпатии, которыми пользовались, в особенности на первых порах, Межрегиональная депутатская группа на Союзном Съезде и Демократическая Россия – на Съезде народных депутатов России, вдохновляли.

В 1992 году, когда стало очевидно, что в России приближаются новые выборы и что избранные органы не доживут до положенного им срока, небольшая группа депутатов и экспертов, работавших в Конституционной комиссии Съезда на-

родных депутатов РФ, в инициативном порядке занялась подготовкой нового избирательного законодательства. В грозовой ситуации 1993 года провести его в Верховном совете не удалось. Но он лег в основу президентских Положений о выборах Государственной думы и Совета Федерации 1993 года¹. Глядя сегодня на этот проект, видишь его дефекты. Тем не менее в основе своей это был демократический, прогрессивный закон, который мог обеспечить и действительно обеспечил соответствие результата выборов 1993 года тем общественным настроениям, которые к тому времени доминировали в стране. Основные черты проекта были воспроизведены в избирательных законах, которые приняла Государственная дума первого созыва в 1994–1995 годах. В меру своих способностей и возможностей, которые определялись ее разнородным политическим составом, она разработала и добила введения в действие основных избирательных законов: об основных гарантиях избирательных прав граждан, о выборах Государственной думы, Совета Федерации, президента, о федеральном референдуме.

Последующая корректировка этих законов шла на протяжении всех 1990-х годов. Они дорабатывались и совершенствовались и соответствовали Конституции РФ (это подтвердил в 1998 году Конституционный суд) и международным демократическим стандартам².

В этом беге с препятствиями были и досадные потери, но все-таки выдерживались два важных принципа. Во-первых, люди, работавшие над избирательным законодательством, стремились сделать его стабильным. И, во-вторых, в той мере, в какой они его меняли, они откликались на объективные требования, выдвигавшиеся практикой избирательных процессов. Нормы закона в жизни нарушались. Скажем, обнаруживался административный ресурс, и законодатель, как мог и умел, пытался

¹ Избирательный закон. Материалы к обсуждению. М., июнь 1993. С. 4–52.

² ЦИК РФ. Международные избирательные стандарты. Сборник документов. М., 2004.

с ним совладать. Совсем парализовать его, конечно, было невозможно, но его законодательно старались ограничить. Обнаруживалось влияние больших денег, и вводились законоположения, которые должны были этому противодействовать. Так продолжалось примерно до начала 2000-х годов. В 2002 году председатель Центризбиркома Александр Вешняков заявил: в закон внесены «последние серьезные изменения, больше таких не потребуется»³.

Вскоре, однако, выяснилось, что новая власть нуждается в другом законе и другом председателе Центризбиркома. Изменился и состав Государственной думы, ее фактическим распорядителем все очевиднее становился президент со своей администрацией. В 2000-е годы была предпринята крутая ломка избирательного закона, замена его несущих конструкций. Ни о какой стабильности закона тоже говорить не приходится. Его курочили вприглядку. Задача, которая была поставлена, заключалась в том, чтобы он обслуживал определенный план переустройства политической системы, способствовал утверждению так называемой «управляемой демократии». То есть утверждавшаяся у власти группа озабочена была тем, чтобы оставаться там бессрочно. Не сохранилось ни одного звена избирательного законодательства, которое в нулевые годы не было бы изменено в пользу власти и в ущерб оппозиции, даже потенциальной.

Изменения, которые претерпела избирательная система в нулевые годы, могут быть определены как *деволюция*. Понятие это имеет двоякое значение. Одно из них – передача функций от одного субъекта другому. Шаг за шагом формирование органов государственной власти и местного самоуправления передавалось от избирателей

самой власти. В результате сложилась система, в которой решения не только о назначении на все посты в исполнительной власти, но и формировании значительной части депутатского корпуса представительных органов принимались назначениями, занимающими высшие ступени властной вертикали. В тех случаях, когда назначения опосредуются избирательными процедурами, сами выборы становятся номинальными, имитационными. Второе значение деволюции – деградация, упадок. Выборы были введены в жесткие рамки и законодательством, и избирательной практикой. Их результаты известны заранее. Исключен не только приход к власти сил оппозиции, но и не санкционированные сверху персональные перестановки на всех значимых позициях. *Из избирательной системы изъято ее содержательное начало – политическая конкуренция.*

Законодательная контрреформа

Самым заметным изменением был переход от смешанной к полностью пропорциональной системе. Вариант избирательной системы, при которой две половины Государственной думы избирались независимо друг от друга – на пропорциональной и мажоритарной основе – был не лучшим решением⁴. Принятая же в 2005–2006 годах в РФ система выборов в Государственную думу и в большинство законодательных собраний регионов исключительно по партийным спискам оказалась хуже прежней по меньшей мере в трех отношениях. Во-первых, она вела к окостенению нашей недоразвитой партийной системы, обеспечивая (вместе с другими нововведениями) преференции для квазипартии – «Единой России» (ЕР),

³ Коммерсантъ-Власть. 2002. 2 июля. С. 27.

⁴ Предпочтительнее была бы связанная избирательная система наподобие той, что функционирует в ФРГ. На федеральных выборах германский избиратель имеет два голоса. Один он отдает партии (этот голос и определяет политическую структуру бундестага), второй – персонально кандидату, выдвинутому в одном из примерно равновесных округов, на которые поделена территория ФРГ. В результате решающее слово в определении персонального состава большинства депутатов, представляющих партию, принадлежит избирателю, а не закрытому порядку партийного отбора.

слитой с исполнительной властью и представляющей не что иное, как пресловутые «рычаги» – передаточный механизм от высшего политического руководства к средним и низшим звеньям бюрократии и зависимым от нее слоям населения. Оппозиционные меньшинства вымывались. Во-вторых, она фактически – в вопиющем противоречии с Конституцией – отменила пассивное избирательное право беспартийных граждан и исключила приход в парламент ярких лидеров, заслуживших доверие избирателей, но не вошедших в состав протектируемых партий. В-третьих, она сделала еще более несбалансированными отношения центра и регионов в федеративном государстве, отдавая формирование партийных фракций в Думе (а позднее даже и последующую коррекцию их состава) в руки лиц, стоящих во главе партий и заведующих партийным строительством.

Переход от смешанной к пропорциональной системе позволил ЕР получить в 2007 году в Думе конституционное большинство – 70% мандатов, а в 2011 году – более половины (53%), притом что за нее на последних выборах было подано меньше половины голосов (49,3%)⁵. Резкое ослабление позиций привластной партии подвигло власть на новую коррекцию и избирательно-го, и партийного законодательства. В 2012 году требования к численности политических партий были снижены с 40 тыс. до 500 человек. Это означало увеличение числа зарегистрированных партий с 7 до 46 на конец года (предположительно к следующим думским выборам этот показатель может вырасти до 70–80). Выход на выборы множества фиктивных партий-однодневок приводит к тому, что голоса привлеченных ими избирателей идут «в отвал», а партии-фавориты получают бонус. Но это властям предержащим показа-

лось недостаточной гарантией победы ослабевающей ЕР в будущем. Поэтому администрация президента подготовила и внесла новый закон о выборах Государственной думы, который возвращает смешанную систему, в прежнем варианте. Он иным образом обеспечивает позиции ЕР (и/или ее двойника – Объединенного народного фронта) на следующих парламентских выборах. Ставка переносится на одномандатные округа, в большинстве которых рассчитывают провести провластных кандидатов, для избрания которых потребуется относительное большинство пришедших на выборы избирателей.

Замена смешанной избирательной системы пропорциональной и обратно как на федеральном уровне, так и в регионах осуществлена была в комплексе с отчетливо антидемократической корректировкой всех наиболее существенных элементов, образующих каркас избирательной системы.

Целый ряд изменений предназначен был вытеснить оппозицию с избирательного поля. В странах, где действует пропорциональная система, вводится обычно заградительный барьер: партия, претендующая на участие в разделе мандатов, должна получить определенный минимум голосов (как правило, от 3 до 5%). Это разумно: если парламент разделен на множество мелких фракций, его работоспособность падает. Пятипроцентный барьер в России, где на выборах 1995 года конкурировали 43 участника и 27 из них получили менее 1% голосов, дал чрезмерный выброс нерезультативных голосов, но выполнил свою роль⁶. Теперь его разумно было бы понижать, как это сделали, например, на Украине (с 5 до 4%). Но в России пошли в обратном направлении. В предвидении выборов 2007 года заградительный барьер был повышен с 5 до 7% голосов. А законодательные органы

⁵ Выборы депутатов ГД ФС РФ. 2007. Электоральная статистика. М., 2008. С. 320–321: 363 [<http://www.vybory.izbirkom.ru/duma.gov.ru/>]; [<http://www.duma.gov.ru/structure/factions/>].

⁶ Барьер преодолели четыре партии, поделившие около 45% голосов, поданных за проигравшие партии. См.: Выборы депутатов ГД ФС РФ. Электоральная статистика. М., 1996. С. 90–91.

Москвы, Дагестана и Калмыкии, поставив на региональных выборах барьер в 10%, показали, что для них и это не предел. Поднятый на запредельную высоту барьер сигнализировал избирателям тех партий, которым социологические опросы не обещают его преодоления, что на выборы идти бессмысленно. Сейчас, при подготовке нового закона, идет очередное перетягивание каната: каким быть барьеру.

Чтобы еще вернее отсеять партии меньшинства от участия в выборах, запретили избирательные блоки, которые могли бы консолидировать силы оппозиции, а когда и этого показалось недостаточно – исключили возможность скрытых блоков: включение в партийные избирательные списки членов иных партий. Вместе с изменениями закона о партиях это поставило далеко не заверченный в России процесс формирования партийной системы в высокую зависимость от властей.

Был поставлен еще один труднопреодолимый заслон: предельно усложнены условия регистрации для участия в выборах партийных списков и отдельных кандидатов. Нежелательных для властей претендентов останавливают на дальних подступах к голосованию. Чрезмерно затруднен был механизм регистрации для участия в выборах. Избирательные комиссии и прежде широко пользовались выбраковкой собранных в поддержку партийных списков и отдельных кандидатов подписей избирателей для отсека неугодных. Затем число требуемых подписей было увеличено, а избыток – резерв для замены забракованных подписей – уменьшен. На практике это поставило допуск партий и кандидатов к выборам в полную зависимость от соизволения властей. Существовал, правда, еще один, страховочный способ для включения в бюллетень для голосования – залог. Но с ним тоже разобрались: сначала непомерно завысили его величину, а затем отменили вовсе. Правда, в ключе ограниченной либерализации законодательства по инициативе Дмитрия Мед-

ведева партийные списки и кандидаты, выдвинутые зарегистрированными политическими партиями, от сбора подписей были освобождены. Это снимает некоторые из ограничений для выдвижения конкурирующих кандидатов, но в то же время способствует инфляции партстроительства и разбросу нерезультативных голосов, поданных за не преодолевшие барьер списки, чем расценивает воспользоваться власть.

Пересмотренное законодательство не только подавляло политических конкурентов, но и исключало организованные формы протестного поведения избирателей. Возможность срыва выборов неучастием в них – отменой порога явки для признания выборов несостоявшимися. Возможность выразить протест против отстранения реальных оппонентов отобранным властями кандидатам – отменой графы «против всех» в избирательном бюллетене.

Для фаворита же – привластной партии – озаботились созданием комфортных условий, призванных обеспечить ему не просто победу на выборах, но оглушительный успех. Иначе как прямым обманом избирателей трудно назвать легализацию участия в выборах во главе списков так называемых «паровозов» – известных деятелей литературы, искусства, спортсменов и т. п. и знаковых руководителей исполнительной власти. Первые, как правило, не обладают ни необходимым образованием, ни опытом, ни выдающимися способностями для законотворческой и политической деятельности. Вторые – носители специфического опыта и навыков и держатели административного ресурса. Объединяет их то, что большинство и тех и других не собирается заниматься парламентской работой и предоставляет свои популярные или знаковые имена для привлечения голосов избирателей и вытягивания в депутаты массы безвестных и послушных статистов и «нужных» людей, которыми руководство ЕР заполняет списки.

С наплывом такой публики законодатель столкнулся еще в 90-х годах и

попытался остановить его введением санкций: за отказ от мандата кого-либо из ведущих «тройки» без обоснованных причин – передачей его другой партии, а не продвижением следующего по списку претендента. Норма эта после долгих согласований в законе появилась. К сожалению, она была не вполне корректно сформулирована, и ее стали обходить. Надо было вводить сильные негативные стимулы для партий, помещающих подобных псевдокандидатов в свои списки. Их потери должны были быть более ощутимыми, чем утрата одного мандата. Но получив доминирование в Думе, ЕР эту норму удалила совсем и на всех последующих выборах сделала практику «паровозов» не исключением, а правилом.

В качестве таковых повсеместно стали выступать губернаторы, возглавляющие региональные подразделения списков ЕР, и сам президент, в единственном лице представлявший федеральную часть ее списка. Совершенно очевидно, что участие губернаторов в качестве «свадебных генералов», разрешенное также на выборах в региональные собрания, которым после очередной переработки закона надлежало утверждать их кандидатуры, – издевательство и над демократическими выборами, и над здравым смыслом⁷.

Эффективным инструментом в руках исполнительной власти для достижения требуемого результата на выборах являются избирательные комиссии, фактически (и в существенной мере также юридически) встроенные во властную вертикаль. Законодательство 90-х годов следующим образом определило порядок формирования избирательных

комиссий: в ЦИК – по одной трети членов назначают президент, Совет Федерации и Дума; члены комиссий субъектов Федерации и окружных комиссий по выборам федеральных органов на паритетной основе назначаются органами законодательной и исполнительной власти; комиссии нижестоящих уровней назначаются выборным органом местного самоуправления. Причем не менее трети членов комиссий, начиная от субъектных, должны были назначаться по предложению партий и не более трети могли составлять государственные и муниципальные служащие. Председатели, их заместители и секретари всех комиссий избирались тайным голосованием членами комиссий. Ограничительным условием для избрания всех членов ЦИКа и председателей субъектных комиссий было требование юридического образования или ученой степени в области права. Это был относительно приемлемый порядок. Правда, исполнительная власть одна только располагает реальными рычагами давления на назначенных ею лиц. Поэтому закрепленное за нею участие в формировании избирательных комиссий (что было отзвуком недавнего противостояния ветвей власти) при разумном подходе подлежало устранению.

Как и в других областях избирательного права, в нулевые годы законодатели здесь также пошли в противоположном направлении. Порядок формирования ЦИК в основном был сохранен, но при сложившейся партийной структуре Думы преобладание в ней президентских назначенцев (и, следовательно, избрание ключевой фигуры – ее председателем) гарантировано⁸. Замена требования

⁷ В 2007 году в закон была внесена еще одна поправка, стимулирующая самих именитых «отказников». Потеряв руководящий пост, они могут вернуть себе думский мандат, если свое место в Думе освободит депутат той же партии, что организовать несложно. Следует отметить, что даже царское Положение о выборах в Государственную думу от 6 августа 1905 года запрещало участие в выборах губернаторов, вице-губернаторов и их помощников – в пределах подведомственных им местностей», а также «лиц, занимающих полицейские должности в данной губернии или городе, по которым проводятся выборы». См.: Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX – начала XX вв. М., 2001. С. 538; Селунская Н., Бородин Л., Григорьева Ю., Петров А. Становление российского парламентаризма начала XX века. М., 1996. С. 23.

⁸ Положение, согласно которому одна политическая партия может назначить лишь одного члена комиссии, обходилось разбиением депутатов от «Единой России» на несколько думских фракций, каждую из которых наделили правом выдвигать своего представителя.

о высшем юридическом образовании любым профессиональным образованием для членов ЦИК и председателей субъектных комиссий облегчало маневры при персональных назначениях, чем немедленно воспользовались, заменив одного председателя ЦИК на другого, более подходящего. При формировании избирательных комиссий субъектов Федерации был сохранен паритет (что означает на деле доминирующую роль губернатора). А под ними была выстроена вертикаль: вышестоящие комиссии либо прямо формируют нижестоящие, либо назначают в них председателя, что решительно меняет его статус в комиссии. В составе комиссий – от низового до верхнего уровня – разрешено было повысить удельный вес функционеров – федеральных и муниципальных чиновников – с одной трети до половины. Если учесть, что основную массу нечиновных членов участковых избирательных комиссий составляют люди, зависимые от администрации (учителя, врачи, работники ЖКХ), то становится очевидным, что органы, организующие, регулирующие и надзирающие за избирательным процессом, сведены в некое подобие пирамиды, на вершине которой стоит все та же исполнительная власть. В 2012–2013 годах в порядок формирования избирательных комиссий, вплоть до участковых, была введена еще одна новелла: их члены назначаются сроком на 5 лет. К чему административным органам головная боль, связанная с подбором и переутверждением проверенных людей, спорами с партиями, выдвигающими своих претендентов и т. д.? Кампания по формированию избирательных комиссий в 2013 году ознаменовалась беззастенчивым отбором зависимых людей и отсечением неуправляемых.

Закон и суд против Конституции

Прямые выборы губернаторов населением были заменены причудливой процедурой: законодательный орган субъ-

екта Федерации предлагал вниманию президента ряд кандидатур, а затем утверждал в должности лицо, на котором он останавливал свой выбор. Переход от всеобщих выборов высших должностных лиц субъектов Федерации, в руках которых к этому времени сосредоточилась почти вся реальная власть в регионах, к их фактическому назначению – мера отчетливо антифедералистская и антидемократическая. Ведь их аналог – не французские префекты или иные высшие чиновники, назначаемые в регионы правительствами в некоторых демократических странах, а губернаторы и генерал-губернаторы в дореволюционной России и секретари обкомов в СССР. Ибо никакого, хотя бы слабого противовеса им в лице избираемых представительных органов власти не существует. Губернаторы стали практически несменяемыми иначе как по инициативе сверху. Они контролируют персональный состав региональных законодательных органов (которым было предоставлено номинальное право «одобрять» выбор президента либо не соглашаться с ним под угрозой роспуска), а заодно и избрание представителей региона в Государственную думу, не говоря уж о назначении своего представителя в Совет Федерации. Президент обрел право не только назначать и отстранять от должности глав субъектов Федерации, но и распускать избранные населением законодательные собрания, не согласившиеся с его выбором. Новый порядок был введен как ответ на трагические события 2004 года в Беслане, хотя доказать связь между борьбой с терроризмом и добавлением президенту полномочия, находящегося в диссонансе с Конституцией, было непросто. Но никто никому ничего обосновывать не стал. Вопреки Конституции завершилось создание унитарного по сути государства.

Оценить эту новеллу в России предстояло парламенту и Конституционному суду (КС). В парламенте, где после выборов 2003 года президент мог опереться на прочное квалифицированное

большинство, законопроекту была обеспечена «зеленая улица». КС, рассмотрев в 2005 году жалобу 14 региональных отделений СПС и гражданина Тюмени на нарушение конституционных прав, признал новый порядок формирования исполнительной власти в субъектах Федерации соответствующим Конституции. Правда, по аналогичной жалобе ранее КС уже принимал противоположное решение. Но конституционные судьбы – достаточно опытные и изощренные юристы, чтобы суметь не без изящества обосновать правомерность каждого из этих противоречащих друг другу постановлений⁹.

Отмена прямых выборов губернаторов носила столь вызывающий антидемократический, антиконституционный и антифедералистский характер, что через несколько лет строители президентской вертикали объявили о намерении такие выборы вернуть. Сказались, по-видимому, и зарубежная критика, и требования, заявленные протестным движением. Новый закон, однако, как мог, выхолостил процедуру прямых выборов, предоставив право выдвижения кандидатов партиям, но поставив их регистрацию в зависимость от сбора подписей муниципальных депутатов, в большинстве контролируемых администрацией. Квоты по количеству необходимых подписей (от 5 до 10% от общего числа муниципалов) отданы на усмотрение регионов. Самовыдвиженцы должны собирать подписи избирателей, количество которых тоже отдано на усмотрение региональных законодателей. Но помимо этого общего порядка за республиками сохранена

возможность выборов их первых лиц не населением, а законодательными собраниями из трех кандидатов, отобранных президентом из числа предложенных партиями. В предшествующем цикле в большинстве субъектов Федерации у власти утвердились «политики-назначенцы, *которые никогда и нигде не избирались*». И номинальное возвращение института выборов, к тому же урезанного, не обещает утверждения ни подлинного федерализма, ни демократизации общественной жизни – в лучшем случае расширяются возможности местных элит в проведении торга с федеральным центром – «*бюрократического, элитарного, закрытого*»¹⁰.

Теоретически решающая роль в защите избирательных, равно как и всех иных конституционных прав граждан, должна принадлежать судам. Тем более что многолетняя уже практика отклонения органами исполнительной власти и избирательными комиссиями жалоб на грубейшие нарушения Конституции и избирательного законодательства – даже без вхождения в суть дела и анализа доказательств – стала обычной. Граждане и общественные организации обращаются в суды, потому что иной инстанции, которая могла бы восстановить их законные права, не существует. Но имеющийся опыт подсказывает: это бесполезно. Когда дело доходило до обращения в суд, он, как правило, не усматривал в оспариваемых действиях наличие криминала и отклонял поступивший иск на том основании, что нарушения не доказаны, а обнаруженные нарушения «не могли повлиять на общий итог волеизъявления избирателей».

⁹ Сопоставив два постановления Конституционного суда, принятые в 1996 и 2005 годах и противоположным образом оценившие правомерность отказа от прямых выборов гражданами высших должностных лиц субъектов Федерации, Б.А. Страшун, один из разработчиков Конституции РФ, а впоследствии советник и начальник научно-экспертного управления КС, пришел к заключению: «Аргументация Конституционного суда... полностью меняет общепринятые представления о верховенстве Конституции, ее соотношении с законодательством, пределах ее толкования и собственных правовых позициях Конституционного суда, которые свободно могут меняться “в духе времени”. С этой точки зрения, конечно, можно оправдать все, что угодно, но это будет за пределами права» (Конституционный вестник. 2008. Декабрь. № 1 (19). С. 57–61). Нелишне в этой связи отметить, что указом президента от 10 декабря 2004 года было положено ежемесячно выплачивать председателю КС поощрение в размере 6,5 месячного оклада, заместителю председателя, секретарю и судьям КС – 5,5 оклада (Гарбуз А., Краснов М., Мишина Е., Сатаров Г. Трансформация российской судебной власти. Опыт комплексного анализа. М.: СПб., 2010. С. 168).

¹⁰ Захаров А. «Спящий институт». Федерализм в современной России и в мире. М., 2012. С. 107–108.

Между тем как раз наиболее распространенные разновидности фальсификации данных об итогах выборов – преступления трудно маскируемые и сравнительно легко доказуемые. Одни только жесткие судебные приговоры организаторам и участникам фальсификаций, широко опубликованные в СМИ, могли бы существенно оздоровить атмосферу на выборах. Но судьи «повязаны» неформальной зависимостью от исполнительной власти на местах и формализованной – от органов судейского сообщества, управляемых председателями областных и городских судов.

Столь же решительно обошелся режим с референдумом. Новая редакция конституционного закона о референдуме 2004 года развела проведение референдума с федеральными выборами по времени, ограничила сроки, в которые он может быть проведен и ужесточила требования к формированию инициативных групп и процедур сбора подписей. В 2008 году были запущены новые поправки, ограничительные уже по содержанию: на референдум запрещается выносить вопросы, «отнесенные Конституцией и законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти». Если учесть, что компетенцию эту несложно толковать практически безгранично и что до сих пор избирательные комиссии и законодательные собрания регионов и так искусно пресекали все инициативы по проведению референдумов, то приходится заключить, что уже действовавший фактический запрет был оформлен юридически. Смысл нового закона простодушно объяснил председатель Думы: «оградить от использования в популистских целях»¹¹. После 1993 года не удавалось провести ни одного федерального референдума, а в регионах проходили референдумы, лишь иницированные самой властью. Но память о том, что референдум как мощный таран крушил советскую систему в начале

90-х годов, сохранялась и вела рукой законодателя. Тем самым из действующего состояния был выведен второй (наряду с выборами) главный конституционный инструмент народовластия и увеличен запас прочности режима.

Правоприменение: административный ресурс

В критически мыслящей части общества распространено убеждение, что главный источник нарушений избирательных, а также иных прав граждан – негодное законодательство. Возникает иллюзия: исправить закон или того лучше – изменить Конституцию – и ситуация переменится. Конечно, избирательный закон (как и многие другие) лежит в основе многих нарушений прав граждан. Но дело далеко не только в нем. Реальная практика, в какой-то мере следуя этому закону, в какой-то мере отвлекаясь и нарушая его, ведет к систематическим искажениям самой сути выборов. Это происходит на всех этапах – и до выборов, и в ходе самих голосований. Широко распространены такие приемы, как селекция кандидатов по степени их лояльности действующей власти, голосование под давлением начальства, удаление общественных наблюдателей с избирательных участков и создание всяческих помех для выполнения ими своих обязанностей, вброс фальшивых бюллетеней, безнаказанная, а потому наглая подделка документов об итогах голосования. Основная несущая конструкция для проведения нечестных выборов – избирательные комиссии. Включенные в систему исполнительной вертикали, они обеспечивают непрозрачный характер учета результатов голосования. Где могут – ограничивают общественный контроль, нарушают права наблюдателей, если они претендуют на недекоративную роль (в этой системе независимые наблюдатели – чуждый и враждебный элемент), подправляют протоколы об

¹¹ Новая газета. 2008. 7 сентября.

итогах голосования после ухода наблюдателей, идут на прямые фальсификации, вбрасывая фальшивые бюллетени и подделывая подписи не явившихся избирателей.

В результате независимым партиям и кандидатам приходится конкурировать не с провластными выдвиженцами, а с государственной машиной, использующей не только избирательные комиссии, но и монополизированные государственные и парагосударственные СМИ, суды, органы охраны порядка – от прокуратуры до полиции и т. д.

Имитация выборов и блокирование референдумов уже на дальних к ним подступах стали выводить активных людей на улицу. Право на мирные манифестации, собрания, митинги, шествия и пикетирование зафиксировано в Конституции (статья 31). Эта норма, как и другие, – прямого действия. Но порядок организации таких мероприятий в больших городах, в особенности в столицах, еще ранее был преобразован: из заявительного он на деле стал разрешительным. И по мере того как «управляемая демократия» утверждала свои права, учащались необоснованные запреты, намеренно сталкивались заявки от различных организаций на проведение митингов и демонстраций, массированно использовались силы полиции и ОМОНа против демонстрантов и даже посторонних граждан, оказавшихся на месте событий. Привычными становились задержания и аресты (в том числе превентивные), применение провокаций и насилия. Суды, встроенные в репрессивную вертикаль, не затрудняя себя проверкой доказательной базы, механически выносили обвинительные приговоры «организаторам беспорядков», выхваченным из рядов демонстрантов по наводке спецслужб. Все это трактовалось как меры борьбы с экстремистами, якобы угрожающими России «цветной революцией».

Что же дальше?

По мере утверждения монополии властной вертикали каждые следующие выборы становились все более независимыми от каких-либо общественных сил и в конечном счете – от самостоятельно определяющих свой выбор избирателей. В итоге они давали власти результат, санкционирующий существование политической системы, которая таким образом воспроизводила самое себя. Побочным эффектом этого становился постепенный подрыв доверия к выборам. В то, что выборы могут что-то изменить, – если не привести оппозицию к власти, то хотя бы дать ей возможность влиять на власть через парламентскую деятельность, – переставали верить и их устроители, и люди, привычным образом исполняющие свой «гражданский долг», и абсентеисты, уходящие из публичной политики. Все более отчетливо вырисовывалось отличие выборов в демократических странах от «выборов без выбора» в России. Там – определенность правил и их соблюдение при неясности результатов голосования до последнего момента. Здесь – заведомая очевидность результатов при постоянных изменениях правил и постоянных нарушениях их в процессе голосования.

Парламентские выборы в декабре 2011 года по масштабам и беззастенчивости фальсификаций и подтасовок, возможно, и не превзошли то, к чему общество стало привыкать. Новым, однако, оказалось общее изменение политической атмосферы в стране. На избирательные участки пришли 25–30 тысяч заинтересованных граждан, подготовленных в рамках общественной инициативы «Гражданин наблюдатель». Опираясь на собранные ими протоколы об итогах голосования, эксперты опубликовали заключение, что «Единой России» было приписано порядка 15% голосов¹². И сопоставление даже официальных данных об итогах этих выбо-

¹² Вестник общественного мнения. 2012. № 3–4. С. 142; Новая газета. 2012. 23 января; 2013. 13 февраля.

ров с предыдущими показало сокращение поддержки ЕР.

Власть, по-видимому, могла бы выиграть выборы, хотя и с более скромным результатом, не прибегая к столь грубым фальсификациям в Москве и других крупных центрах, – за счет рекордных показателей в «надежных регионах»: национальных республиках, индустриальных моногородах, сельских районах. Но сработала установка на получение запланированных результатов: опасались обнаружить истинные масштабы наметившегося сдвига в настроениях граждан. К тому же местные власти направляла давно усвоенная мотивация – отличиться перед вышестоящим начальством. (То же повторится на президентских выборах в марте 2012 года, где победителем в первом туре Путин станет «лишь по версии Чурова и условно-обобщенного Кадырова»¹³.)

Ответом стали митинги и демонстрации такого размаха, которых Россия не видела 20 лет: десятки и сотни тысяч людей на улицах главных городов страны; требования провести перевыборы нелегитимной Думы и сместить руководство Центризбиркома, одобренное на всех митингах; миллионы сочувствующих, увидевших это в Интернете, а позднее и по телевидению. В какой-то момент показалось, что в России разворачивается «цветная революция». Однако жизнь показала, что добиться выполнения своих требований оппозиция не в состоянии. Она вышла из политического гетто, в которое ее настойчиво загоняли власти. Но у нее не оказалось ни достаточной и устойчивой социальной базы, ни крепкой организации, ни программы, способной объединить разнородные течения и привлечь к протестным акциям более широкие массы людей, как это происходило в 1989–1991 годах. Оппозиция не смогла навязать правящему режиму, ресурсы и социальную поддержку которого она недооценила, переход к цивилизованным правилам электорального поведения. «Опроки-

дывающие выборы» в России осуществить не удалось. Власть вернула себе инициативу, сохранила свое право на бесчестные выборы и получила свободу действий для ужесточения режима.

Из этого некоторые оппозиционные идеологи и публицисты сделали вывод, что попытки изменить политическую систему по частям (добиваясь, например, от властей проведения честных выборов), реформируя и «очеловечивая» отдельные ее блоки, невозможно: надо ликвидировать монополию существующего режима на власть. Но поскольку большинство из них разумно дистанцируется от насильственного переворота, *вопрос: как, при каких условиях смена власти может произойти – остается открытым*. Завораживают примеры мирной революции, какая совершилась в 70-х годах в Испании и в конце 80-х – в Польше. Но в Испании путь к пакту Монклоа проложил король – едва и не единственный носитель легитимной власти в условиях глубокого раскола в правящей элите. А в Польше «круглый стол» появился и действительно вынудил эпигонов «народной демократии» к отступлению, когда за одной из его сторон встали десять миллионов членов «Солидарности» – практически все активное население страны, а ее контр-агенты утратили свой главный ресурс – угрозу внешней интервенции.

В российских условиях ничего подобного не существует. Сдвинуть ситуацию с мертвой точки мог бы раскол в правящей элите. Ожидание его мне не кажется беспредметным: все-таки это не маразматические геронтократы брежневско-андроповского периода. Понимание того, что избранный путь – тупиковый и упрямое продвижение по нему грозит бедой для всех, не может не пробиваться. Но понимание это заглушается убеждением, возможно, небезосновательным, что радикальные перемены невозможно реализовать здесь и сейчас без существенных потерь для тех, кто решился бы поступиться

¹³ Новая газета. 2012. 7 марта.

властью. Поэтому рациональная стратегия либеральных и демократических сил при существующих условиях видится в *постепенном наращивании того потенциала, который они могут противопоставить механизмам власти сейчас и смогут – после гипотетического часа «х», когда произойдет перелом в политической ситуации*. Применительно к избирательной системе задача, по-видимому, заключается в изыскании и использовании всех возможностей, какие существуют сегодня.

Митинги и шествия, на которых гремела обличительная риторика по поводу нечестных выборов, по-видимому, сыграли свою роль: они были своего рода смотром сил, открыто заявивших антивластную позицию. Но «дорожная карта» политической и избирательной реформы на них обозначена не была. Просто повторять уже известное едва ли продуктивно. Важнее согласовать и предложить обществу *конкретный план политической реформы и избирательного законодательства*. Мы слишком далеко ушли от демократических способов формирования органов власти. Даже возвращение к тому, что российское общество пережило в годы перестройки, вряд ли может произойти одномоментно. Выдвигая же программу более глубоких и необратимых преобразований, необходимо разделить ближайшие и более отдаленные цели, пройти по узкой тропе между максимализмом неосуществимого в обозримой перспективе и чисто косметическим марафетом, порождающим иллюзию прогресса.

Перспективный план реорганизации избирательной системы экспертное сообщество уже выработало и предложило. Речь идет о проекте *Избирательного кодекса*, подготовленного в ассоциации «Голос» группой экспертов во главе с Аркадием Любаревым. Это системный законодательный акт, в котором спроектирована демократическая конкурентная система, обеспечивающая права

избирателей, содержащая эффективные механизмы, способные защитить их выбор от вмешательства властей и предлагающая различные варианты для применения на всех уровнях федеративного государства¹⁴. Документ этот прошел квалифицированное обсуждение на ряде представительных конференций и слушаний, получил принципиальную поддержку юристов и организаторов избирательных кампаний. Вероятно, когда дело дойдет до утверждения всеобъемлющего регулирования избирательных процессов, кодекс потребует нового цикла обсуждений и подвергнется доработке. Но на данном этапе непосредственная задача – удаление наиболее очевидных дефектов контрреформы. Следовательно, отталкиваясь от *кодекса*, надо договориться о самых насущных изменениях и дополнениях первой, второй и т. д. очереди к существующим избирательным законам. Они могут быть востребованы в срочном порядке, когда избирательная реформа встанет в повестку дня. Но готовить и делать такие проекты общественным достоянием необходимо заранее. Главный адресат этих документов – наше общество. Но они должны также способствовать просвещению вменяемых сил во власти и в окол властных группах.

Экспертная, законотворческая работа – одно из направлений позитивной деятельности. Другое – *непосредственное участие в избирательных кампаниях*. Существующие ныне условия не обещают демократическим силам выдающихся успехов на ближайших выборах. Но об общей стратегической линии важно договариваться. Опыт показал, что и бойкот выборов, и призывы к гражданам голосовать за кого угодно, кроме привластной партии и ее выдвиженцев, бесперспективны. Партии демократического спектра должны будут определить, как они будут поступать в конкретных обстоятельствах

¹⁴ Избирательный кодекс Российской Федерации – основа модернизации политической системы России. Доклад руководителя рабочей группы А.Е. Любарева. Текст законопроекта в редакции от 8 января 2011. М., 2011.

(выдвижение кандидатов, блокирование на базе списков одной партии, организация контроля и т. д.). Но немалое пространство остается для деятельности общественных организаций и движений, их сторонников. К сожалению, немалая их часть заражена антипартийным и антиэлекторальным синдромом. Рассчитывать на его преодоление в близком будущем не приходится. Но в проведении честных выборов заинтересованы не только их дискриминируемые участники. В нем – объективный интерес всего общества. В стране свыше 90 тыс. участковых, тысячи территориальных избирательных комиссий. Важно направить туда наблюдателей – людей заинтересованных, подготовленных, умеющих разглядеть то, что от них пытаются скрыть, развязать публичные скандалы в ответ на открытые нарушения и безобразия. Это очень трудная, но при упорстве наблюдателей решаемая задача. Понижение уровня фальсификаций – уже достижение.

Мы получили недавно варварскую редакцию известного закона об НКО. Его направленность против правозащитных организаций – таких как «Голос», выполняющий колоссальную работу по подготовке наблюдателей на выборах и обобщению полученных ими

данных, а также «Мемориал», Хельсинкская группа и др. – очевидна. Они отказались от регистрации в качестве иностранных агентов. Это, конечно, единственно достойная позиция. Но чтобы избежать судебного преследования, им, видимо, придется отказаться от иностранного финансирования, которое сегодня, кажется, составляет весомую часть их ресурсов. Мне представляется чрезвычайно важным обеспечить общественное финансирование контроля за выборами. Несмотря на дурные примеры позорного раболепия таких организаций, как Российский союз промышленников и предпринимателей и Торгово-промышленная палата, несмотря на имеющийся основания страх предпринимателя, что его задавят, если он будет участвовать в финансировании неугодных режиму организаций.

Изменит ли все это ситуацию сразу и целиком? Нет, конечно. Но перед сторонниками демократического пути России, скорее всего, не спринтерская, а стайерская дистанция (хотя Россия – страна непредсказуемая), и на этом пути даже частные достижения закладывают некоторые предпосылки для изменения ситуации.

Революционным или эволюционным путем – покажет время.